

L'ÉVOLUTION ACTUELLE

DU

RÉGIME FINANCIER DES COLONIES

Etude synthétique et analytique
des principales modifications et de quelques applications
du décret du 30 décembre 1912

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Lundi 24 Octobre 1927, à quatorze heures

PAR

L. MÉRAT

Inspecteur des Colonies
Breveté de l'Ecole supérieure de Guerre

Président : M. MAUNIER, *professeur.*
Suffragants : MM. ALLIX, *professeur.*
ROLLAND, *professeur.*



PARIS V^e
LIBRAIRIE LAROSE
11, RUE VICTOR-COUSIN, 11

1927

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

L'ÉVOLUTION ACTUELLE

DU

RÉGIME FINANCIER DES COLONIES

Etude synthétique et analytique
des principales modifications et de quelques applications
du décret du 30 décembre 1912

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Lundi 24 Octobre 1927, à quatorze heures

PAR

L. MÉRAT

Inspecteur des Colonies
Breveté de l'Ecole supérieure de Guerre

Président : M. MAUNIER, *professeur.*
Suffragants : MM. ALLIX, *professeur.*
- ROLLAND, *professeur.*



PARIS V^e
LIBRAIRIE LAROSE
11, RUE VICTOR-COUSIN, 11

1927

UNIVERSITEIT LEIDEN

LIBRARY

RECHTSHANDWERK

1875



LIBRARY

1875



LIBRARY

1875

A M. LÉON PERRIER

Sénateur

Ministre des Colonies

Hommage de respectueux dévouement



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547905_0001

PRÉFACE

Cet ouvrage : « *L'évolution actuelle du régime financier des colonies. Etude synthétique et analytique des principales modifications et de quelques applications du décret du 30 décembre 1912* », est formé de trois parties.

Tout d'abord, dans une première, sont groupés les changements apportés au décret du 30 décembre 1912. De cette énumération ressortent les idées principales qui ont déterminé les réformes, autrement dit, le sens de l'évolution. Cette partie est complétée par l'énoncé de quelques directives, puisées non pas tant dans les innovations récentes, que dans la comparaison de textes financiers divers, et pourrait-on dire plus exactement, dans la pratique du régime financier des colonies. Il est, en effet, certains principes, inscrits dans aucun texte réglementaire, d'ailleurs point encore complètement dégagés, que l'on applique généralement avec hésitation et cependant qui dominent toute la matière. Il a été tenté d'en préciser quelques-uns.

Dans une seconde, on a retracé l'élaboration et procédé à l'analyse des principaux actes modificatifs du décret de 1912, examiné quelques dérogations et applications, et un certain nombre de dispositions dont l'interprétation donne parfois lieu à difficultés.

Dans la troisième enfin, on a étudié les vœux formulés par la Commission de révision du régime financier des colonies de 1911 (1), dont les travaux ont abouti au décret du 30 décembre 1912. Il n'est pas sans intérêt, en effet, de préciser dans quelle mesure les lois et décrets qui ont transformé

(1) Voir concernant les textes d'institution de cette Commission, sa durée, ses travaux, le début de la circulaire d'envoi du 22 mars 1913 du décret financier du 30 décembre 1912.

depuis 1912 le régime financier sont les conséquences des suggestions émises par la Commission de 1911, ou appartiennent intégralement à la période présente.

Mais ce plan est surtout un mode de présentation destiné à faire apparaître les traits essentiels de l'évolution ; les divisions de la seconde partie en rappellent les différentes caractéristiques, déjà énumérées dans la première.

Il est un autre schéma, incomplet d'ailleurs, puisqu'il oblige à laisser de côté l'idée synthétique d'évolution et, en somme, toute la première partie s'y rapportant, qui permet de mieux exprimer, tout au moins accessoirement, le contenu de la presque totalité de cet ouvrage.

Ce volume comprend, en effet, dans ses deuxième et troisième parties :

La genèse et l'analyse des réformes importantes apportées au décret de 1912 ;

L'étude d'un certain nombre de questions et de problèmes soulevés par l'application du décret ;

Un exposé relativement complet de la réglementation des fonds de réserve et de prévoyance.

Les textes qui réglementent les comptabilités relevant du département des Colonies comprennent essentiellement (1) : le règlement, approuvé par le chef de l'Etat, du 14 janvier 1869 pris par application du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique et auquel on accorde généralement la valeur de décret (2) et le décret du 30 décembre 1912. Le premier est relatif à l'exécution du budget colonial en France, le second concerne à la fois et le budget de l'Etat aux colonies et les budgets locaux (3).

(1) Essentiellement : le décret du 30 décembre 1912 étudié n'abroge pas les dispositions spéciales édictées par le décret du 8 décembre 1897 sur la comptabilité du chemin de fer et du port de la Réunion (art. 425, décret du 30 décembre 1912).

(2) Voir V. Marcé : « *Traité de la comptabilité publique*. » Introduction : n° 161, sur la valeur des règlements approuvés par le chef de l'Etat ; nos 20 et suivants, sur les domaines de la comptabilité publique et du régime financier.

(3) La distinction de l'exécution du budget de l'Etat aux colonies et des budgets locaux est nettement marquée par les divisions du décret du 26 septembre 1855 sur le service financier des colonies.

Elle n'apparaît guère dans les 40 articles du chapitre XXV (Comptabilité des colonies) de l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique,

A la vérité, le décret de 1912 vise le régime financier des colonies, expression plus large que le terme de comptabilité et englobant, tout au moins, les principes du système fiscal. On s'en est tenu, dans cette étude, à très peu près, aux seules modifications touchant aux services locaux et qui comprennent d'ailleurs presque tous les changements apportés au décret de 1912, l'exécution du budget de l'Etat aux colonies, n'y tenant qu'une place relativement faible. Parmi ces réformes, il a été effectué un choix, basé sur leur importance. Ont été ainsi examinées la plupart des modifications consti-

inspirés du règlement du 22 août 1837 sur le service financier des colonies, ni dans le règlement du 31 octobre 1840 « pour servir à l'exécution de l'ordonnance de 1838, en ce qui concerne le département de la Marine et des Colonies » et qui la reproduit pour ce qui est des colonies. Elle n'existe pas dans l'ordonnance du 22 novembre 1841 portant règlement sur la comptabilité des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane française et de Bourbon, en 106 articles, pris à la suite de la « loi du 15 août 1841 sur le régime financier de ces colonies portant : article 1^{er}, que les recettes et les dépenses desdites colonies font partie des recettes et des dépenses de l'Etat et sont soumises aux règles de la comptabilité générale du royaume. »

Le décret du 26 septembre 1855 en 263 articles, rendu d'ailleurs nécessaire par l'intervention du sénatus-consulte du 3 mai 1854, adopte un plan qui inspirera tous les textes postérieurs. Il coexiste avec le règlement du 31 octobre 1840 et ces deux actes constituent en quelque sorte les règlements d'application du décret du 31 mai 1838 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Le système de deux règlements pour le département de la Marine et des Colonies est maintenu après la parution du décret du 31 mai 1862. « Le chapitre XXVI (79 articles) du décret du 31 mai 1862, relatif à la comptabilité des colonies, est la reproduction presque littérale du décret du 26 septembre 1855, qui avait reconstitué ce service sur des bases nouvelles. » (Lettre d'envoi du règlement du 14 janvier 1869). Le règlement du 14 janvier 1869 sur la comptabilité du département de la Marine et des Colonies « se borne à reproduire, pour la comptabilité des colonies (56 articles), les articles qui lui sont consacrés dans le décret de 1862. » (Lettre d'envoi du règlement de 1869). On a donc, en fait, pour le Département, à cette époque, deux textes : le règlement de 1869 et le décret de 1855 toujours en vigueur, puisque le décret de 1862 et le règlement de 1869 n'ont donné que des extraits de l'acte de 1855.

Cette méthode se poursuit avec le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies et le décret du 30 décembre 1912.

La question de la fusion en un seul texte du décret de 1882 et du règlement de 1869 s'est posée à la Commission de 1911. On en a fait ressortir les nombreux avantages et cela d'autant plus que le règlement de 1869 contient certaines parties qui n'intéressent pas le département des Colonies, mais seulement celui de la Marine.

Le décret de 1882 ne possédait pas de nomenclature des pièces justificatives, malgré la prescription de l'article 881 du décret du 31 mai 1862. Le décret de 1855 n'en avait pas davantage et se référait à la nomenclature jointe à l'ordonnance du 22 novembre 1841. La nomenclature de 1869 peut servir pour les services de l'Etat en France ou même aux colonies, ou pour les dépenses des services locaux autrefois à la charge de l'Etat et payées actuellement par les colonies. Pour les recettes des budgets locaux, la lacune est à peu près complète. La Commission de 1911 avait cependant établi une nomenclature consacrée aux recettes locales, mais elle n'a pas été publiée.

tuant des mesures de déconcentration, de décentralisation, d'adaptation au mouvement économique, d'industrialisation des pouvoirs publics, de contrôle, et laissées ordinairement de côté celles qui ne représentent qu'une mise au point de l'organisme financier ou une adaptation aux fluctuations du franc. On voit ainsi que l'on a été guidé par les idées principales de l'évolution, qui dominent ce sujet.

Mais ces réformes ne sont pas indépendantes. Elles doivent être analysées par rapport à l'ensemble des dispositions du décret financier où elles prennent place. D'où l'examen de certaines questions connexes. On a été ainsi conduit, plus ou moins directement, à rechercher la signification de nombre d'articles du décret financier et l'application qui en a été faite. Quelques points délicats de la réglementation dont l'interprétation soulève parfois des controverses, ont également retenu l'attention. Sans doute s'éloigne-t-on du domaine des seules modifications au décret de 1912. Toutefois, à côté de la réforme des textes, n'y a-t-il pas celle de la pratique ? L'étude des vœux de la Commission de 1911 a pareillement entraîné à traiter, aussi brièvement que possible, certains problèmes que pose le régime financier des colonies.

L'unité de cet ouvrage réside sans doute dans la matière même qu'il aborde : le régime financier des colonies. C'est néanmoins là un vaste domaine, par la multiplicité des sujets qu'il contient. On en resserre l'objet en le limitant à une période déterminée. Mais afin d'échapper à la critique d'avoir touché à beaucoup de choses, susceptibles de longues recherches et de copieux développements, et de n'avoir, en fait, rien approfondi, on a étudié, avec quelques détails, les fonds de réserve et de prévoyance et tout particulièrement les caisses de réserve locales, en ne sortant pas cependant, autant que possible, de la réglementation et en évitant de trop empiéter, du point de vue économique.

Les fonds de réserve et de prévoyance, des budgets locaux d'abord, des exploitations industrielles ensuite, forment ainsi des parties sur lesquelles on s'est tout particulièrement attardé. Quelles que soient les imperfections de cet ouvrage, et elles sont, à la vérité, nombreuses, on peut sans doute

regretter qu'on ne se soit pas appliqué à tout le régime financier des colonies avec la même minutie. Les traités spécialement consacrés à cette matière sont en effet peu nombreux, et hors la documentation officielle, hors aussi l'édition récente du décret du 30 décembre 1912, annotée par M. l'Inspecteur des Colonies Merly (1), celui qui est appelé à s'occuper de ces questions ne trouve guère que des vues d'ensemble dans les manuels classiques de législation coloniale et un très petit nombre d'études sur des points particuliers.

Lorsque ce travail a été entrepris, il a bien fallu, dès le début, lui imposer des limites assez étroites. Outre l'importance d'une entreprise qui viserait à examiner, à expliquer, à commenter seulement les 371 articles du décret de 1912 intéressant les services locaux, les fonctionnaires n'ont pas aujourd'hui les moyens matériels de subvenir à l'édition de publications qui ne peuvent avoir qu'un débit insignifiant.

On chercherait, en effet, vainement ici, une documentation complète sur nombre des sujets abordés. Ce livre n'a pas voulu être et n'est pas un répertoire. Pour la facilité de la lecture, on s'est néanmoins efforcé de suivre l'ordre du décret de 1912, dans toute la mesure compatible avec le programme que l'on s'était tracé.

Si même on n'a pas réduit ce volume uniquement à l'étude des caisses de réserve des budgets locaux qui, primitivement, avait été seule envisagée, c'est qu'il a semblé que les renseignements et les réflexions que l'on s'est décidé à y ajouter pouvaient être de quelque utilité à ceux qui ont à résoudre maints des problèmes qui s'y trouvent posés, et qu'ainsi pouvait leur être épargné l'effort dépensé dans de laborieuses recherches. C'est pourquoi également on y a inséré des extraits d'un certain nombre de textes qu'il est difficile de se procurer aux colonies, et on l'a enfin complété par une table alphabétique et une table chronologique.

C'est toute sa justification !

Paris, le 1^{er} juin 1927.

(1) D'une manière générale, il est renvoyé pour tout ce qui n'est point traité dans le présent ouvrage, au « Régime financier des colonies » annoté par C. Merly (Larose, éditeur).

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE SYNTHÉTIQUE

CHAPITRE I^{er}

Examen synthétique des principales modifications au décret de 1912

Il n'est pas sans intérêt de grouper, sous quelques rubriques, les principales réformes du régime financier des colonies depuis 1912 et de déterminer ainsi les directives principales auxquelles elles ont obéi. Cela permet non seulement d'établir le sens de l'évolution, de mesurer le chemin parcouru, mais encore de s'assurer de la continuité des vues du pouvoir central en cette matière.

Sans doute, une telle classification n'est jamais irréprochable, et un texte peut être parfois rangé dans plusieurs catégories. Il lui a été assigné la place que semblait devoir lui donner son caractère dominant (1).

*
* *

Autonomie financière. — Le principe de l'autonomie financière, tel qu'il a été posé par le § 1 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, n'a subi, depuis 1912, aucune modification. Les actes qui ont été pris pour sa réalisation ne sont que l'application du décret de 1912 sur le régime financier des colonies, puisque ce texte a cessé d'énumérer les différentes recettes (2) et dépenses de l'Etat aux colonies, qui y figuraient antérieurement. Néanmoins, au début de cet ouvrage, il a paru utile de rappeler cette règle générale

(1) La période qu'embrasse cet ouvrage s'arrête au 1^{er} septembre 1927.

(2) On en trouvera la liste dans l'édition du « Régime financier des colonies » annoté et mis à jour par C. Merly, sous l'article 1^{er}.

qui, chaque année, domine les discussions de la partie de la loi de finances relative aux colonies et inspire constamment les rapports financiers de la métropole et de ses possessions.

Les difficultés financières ont conduit à la réduction et parfois même à la suppression des subventions accordées par l'Etat. Le nombre des colonies qui en bénéficient s'est restreint depuis 1913 (1). L'aide financière de la métropole tend à se borner à la garantie des emprunts des colonies, qui constitue une avance souvent productive d'intérêts et non une subvention.

Par contre, les contributions imposées aux colonies n'ont fait que croître. Il n'est pas de loi de finances où une augmentation ne se manifeste, soit par le taux des contributions, soit par une nouvelle rubrique (2). On a pu soutenir que les sacrifices ainsi demandés aux colonies n'étaient pas sans inconvénient et retardaient d'autant leur mise en valeur. A une époque où elles ne peuvent compter sur les secours pécuniaires de l'Etat, où le recours au crédit public, par suite des taux élevés pratiqués est impossible, priver les colonies de leurs disponibilités, c'est leur interdire la réali-

(1) La Guadeloupe, la Réunion, Saint-Pierre et Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, qui bénéficiaient de subventions en 1913, ne figurent plus au budget général de 1927. Les Nouvelles-Hébrides, les Etablissements d'Océanie, les îles Wallis, l'A. E. F. reçoivent encore des subventions, mais si l'on tient compte de la dévalorisation du franc, leur montant est nettement inférieur à celui de 1913. L'A. E. F. perçoit en outre des « subventions extraordinaires » pour le service des différents emprunts, mais ce sont là des avances remboursables.

(2) Voir le « Régime financier des colonies » de C. Merly, sous l'article 78 (dépenses obligatoires). La liste établie s'arrête au 15 décembre 1925. Il y a lieu d'y ajouter :

1° L'article 95 de la loi de finances du 29 avril 1926, spécifiant qu'à compter du 1^{er} janvier 1926, les colonies contribueront à titre obligatoire aux dépenses d'exploitation des stations radioélectriques coloniales, gérées par l'administration des P. T. T.

2° L'art. 29 de la loi de finances du 19 décembre 1926, décidant qu'à partir du 1^{er} janvier 1927, toutes les dépenses de personnel et de matériel occasionnées par le fonctionnement du secrétariat général et des secrétariats des sections du Conseil supérieur des colonies... seront couvertes par des contributions des colonies. »

3° Le décret du 28 décembre 1926, pris en conformité de l'art. 2 de la loi du 3 août 1926 (décret-loi), majorant les tarifs pour l'entretien et les frais de voyage du personnel militaire du corps de santé hors cadres, mis à la disposition des services locaux.

Les dépenses obligatoires comprennent, évidemment, d'autres dépenses que les contributions au profit du budget de l'Etat.

sation de tout programme de travaux, de tout équipement économique.

Parallèlement d'ailleurs, on doit noter un certain esprit de fiscalité de la part de l'Etat, à la recherche constante de nouveaux revenus, ce qu'explique sans doute la situation financière, mais ce qui ne peut s'accorder avec le principe de l'autonomie financière; autrement dit, une tendance, ou plutôt seulement des velléités de traiter les colonies comme certaines personnes morales de l'organisation administrative métropolitaine, tels les départements (1). Ce point de vue semble toutefois en voie d'abandon (2), à l'heure actuelle.

* * *

Déconcentration. — Le pouvoir central a, depuis 1912, placé dans la compétence des gouverneurs généraux et gouverneurs un certain nombre de prérogatives financières qui lui appartenaient. Ce sont certes là des mesures de déconcentration. Mais, étant donné que le Département n'a conservé aucun droit de modification directe relativement aux actes des gouverneurs en ces matières, pour autant que les prescriptions réglementaires soient observées, le terme de décentralisation employé fréquemment dans les textes officiels apparaît parfaitement justifié. C'est pourquoi, dans la deuxième partie, les réformes de décentralisation et de déconcentration seront étudiées dans les mêmes chapitres sans distinction.

Rentrent dans cette catégorie :

Le décret du 4 juillet 1920 modifiant le décret du 30 décem-

(1) C'est ainsi que l'art. 111 de la loi du 25 juin 1920, ayant déclaré définitivement acquis à l'Etat le montant des coupons atteints par la prescription quinquennale, les valeurs mobilières, dépôts divers atteints par la prescription trentenaire, on a soutenu que ces dispositions s'appliquaient aux colonies. Il a fallu l'art. 125 de la loi du 13 juillet 1925 pour réserver ces revenus aux budgets locaux.

On a tenté de soumettre à la législation fiscale métropolitaine les emprunts coloniaux purement locaux et dont les titres ne circulent pas en France. Voir page 250, note.

(2) Une circulaire ministérielle du 26 août 1926, relative à l'apposition du timbre de dimension sur divers documents aux colonies et dont le passage essentiel est reproduit page 124, marque nettement le changement d'orientation.

bre 1912, en ce qui concerne les règles d'approbation des budgets locaux de l'Afrique Occidentale Française et de l'Afrique Equatoriale Française ;

Les lettres du 11 mai 1926 aux gouverneurs généraux de l'A. O. F. et de l'A. E. F., portant modification au mode d'approbation des comptes de gestion des fonds secrets des colonies des groupes de l'A. O. F. et de l'A. E. F. ;

Le décret du 18 septembre 1924, modifiant l'article 211 du décret du 30 décembre 1912 relatif aux acomptes en matière de marchés des services locaux.

Ces différents textes seront analysés dans la deuxième partie.

En outre :

Le décret du 1^{er} juin 1923, portant modification à l'art. 117 du décret du 30 décembre 1912 permettant l'institution de préposats du Trésor par arrêtés des gouverneurs généraux et gouverneurs, au lieu d'arrêtés interministériels ;

Le décret du 3 août 1924, portant addition à l'art. 124 du décret du 30 décembre 1912 et attribuant aux gouverneurs la fixation des cautionnements spéciaux des percepteurs et des préposés du Trésor ;

Ces deux décrets sont amplement justifiés et expliqués par les rapports de présentation qui les précèdent et, en particulier, par celui du décret du 1^{er} juin 1923 qui contient les considérations suivantes :

« Dans le but de permettre aux administrations locales de régler promptement et avec plus de sûreté un certain nombre de questions, il a paru opportun de transférer aux chefs de nos possessions d'outre-mer, chaque fois qu'il serait possible, certaines prérogatives appartenant au Ministre des Colonies.

« Ce système a donné les meilleurs résultats et il y a lieu, semble-t-il, de l'étendre chaque fois que l'expérience en montre l'utilité.

« Les gouverneurs qui ont l'initiative des propositions sont obligés de passer par notre intermédiaire et, à moins d'engager de longues correspondances, les départements des Finances et des Colonies se trouvent dans la nécessité de s'en rapporter aux indications fournies par le chef de la colonie pour examiner l'opportunité des créations préconisées.

« Cette manière de faire aboutit, dans la pratique, à la ratification

pure et simple des propositions locales, et l'intervention du pouvoir central n'a, le plus souvent, d'autre résultat que de retarder la réalisation des mesures proposées par l'autorité, mieux qualifiée que quiconque, puisque sur place, pour en apprécier la nécessité... »

Ce sont des mêmes considérations que s'inspire le décret du 27 octobre 1921 attribuant aux gouverneurs le soin de fixer les allocations accordées aux trésoriers-payeurs et trésoriers particuliers des colonies « pour assurer le paiement de leur personnel et à titre de frais de bureau, de matériel et de loyer pour les bureaux », sous réserve cependant de l'approbation des Ministres des Colonies et des Finances, lorsque les arrêtés ont pour conséquence de diminuer les tarifs existants, et complétant ainsi l'art. 116 du décret de 1912.

Il serait enfin possible d'y ajouter l'important décret du 11 septembre 1920 donnant aux gouverneurs le droit de fixer les traitements des fonctionnaires des cadres locaux et certaines indemnités des autres fonctionnaires.

Cependant, ce texte qui, par la manière dont en a été comprise l'application et en raison de la non-uniformité des systèmes monétaires des colonies, a entraîné entre les agents d'une même catégorie, mais appartenant à des colonies différentes, des inégalités évidentes, ne rentre pas dans le cadre du décret du 30 décembre 1912 (1). Il s'agit bien, à la vérité, d'une extension des pouvoirs des gouverneurs en matière financière, mais si l'on en excepte les trésoriers-payeurs et les comptables subordonnés, les principes qui régissent l'organisation et les traitements des fonctionnaires, ne figurent pas au décret sur le régime financier des colonies, et font l'objet d'actes spéciaux (textes organiques, décret portant règlement sur la solde et les allocations accessoires des fonctionnaires, employés et agents des services coloniaux et locaux du 2 mars 1910 et actes modificatifs).

On se bornera donc, dans cet ouvrage, à cette simple mention.

* * *

(1) Voir V. Marcé. « Traité de la comptabilité publique. » Introduction : n° 23, sur le domaine de la comptabilité publique.

Décentralisation. — Les innovations réalisées en matière de décentralisation — en entendant par décentralisation, la transmission des pouvoirs d'une autorité hiérarchisée à une assemblée élue ou à un agent recruté par le système électif, ou par toute autre méthode que la nomination — sont dues, pour la plupart, à l'initiative parlementaire.

M. Boisneuf, député de la Guadeloupe, ancien Président du Conseil général, écrit à ce sujet dans l'avant-propos de son ouvrage : « *Manuel du Conseiller général des Colonies* » (1) :

« Notre action parlementaire, méthodique et soutenue pendant notre première législature (1914-1919), a obtenu des résultats dont l'ensemble forme une œuvre de réelle décentralisation... Tout cela a tendu vers le même but de décentralisation effective et d'autonomie véritable. »

Cette œuvre de décentralisation a été guidée par deux idées essentielles : 1^o l'assimilation des trois colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion aux départements de la métropole ; 2^o le retour aux libertés du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Se rattachent au principe d'assimilation :

La loi du 28 novembre 1916, ayant pour objet l'application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion de certaines dispositions de la loi du 10 août 1871, sur l'organisation des conseils généraux, et de l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892, relative aux contributions et taxes assimilées de l'exercice 1893. Seuls, certains articles rentrent dans le régime financier ;

L'art. 5 de la loi du 22 février 1918, permettant aux conseils généraux des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion d'intervenir, sous les conditions dans lesquelles s'exercent leurs prérogatives financières, pour majorer le droit de consommation sur l'alcool et les boissons hygiéniques au profit des communes. Ce texte spécial est devenu sans objet depuis l'adoption des dispositions générales de la loi du 4 janvier 1920 ;

La loi du 4 janvier 1920, tendant à l'application à la Gua-

(1) Larose, éditeur.

deloupe, à la Martinique et à la Réunion des lois des 8 janvier 1905 et 16 avril 1914, modifiant divers articles de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, et à la modification en tant qu'elles s'appliquent aux colonies, de certaines dispositions de l'article 133 de la même loi du 5 avril 1884. Cette dernière partie, qui donne aux conseils généraux des colonies des pouvoirs en matière de contributions et taxes communales, qui dépassent sensiblement ceux des assemblées similaires de France, intéresse seule le régime financier des colonies et, en fait, les dispositions votées sont des dérogations à la règle de l'assimilation des finances communales de ces colonies et de la métropole ;

L'article 8 de la loi des douzièmes du 31 mars 1919, autorisant tous les conseils généraux des colonies à créer des ressources spéciales affectées aux chemins vicinaux ;

La loi du 15 juillet 1920, portant application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion de certaines dispositions de : 1^o la loi du 15 juillet 1893 sur l'organisation de l'assistance médicale gratuite ; 2^o la loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés ; 3^o la loi du 28 juin 1904 relative à l'éducation des pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux ; 4^o la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards et aux infirmes et aux incurables privés de ressources ; 5^o la loi du 14 juillet 1913 relative aux familles nombreuses. Ces divers textes contiennent quelques mesures concernant des affectations de recettes, le seul point intéressant au point de vue financier ;

L'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920, créant dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion un budget rectificatif ;

L'article 116 de la même loi, modifiant dans toutes les colonies à conseils généraux les formalités d'ouverture des crédits supplémentaires et des prélèvements sur la caisse de réserve.

Dans l'effort fait pour revenir aux règles du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, on peut ranger :

L'article 10 de la loi des crédits collectifs du 30 mars 1916, concernant les tarifs des taxes et contributions ;

L'article 11 de la loi des douzièmes du 30 juin 1917, relatif à l'assiette et aux règles de perception des taxes et contributions ;

L'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 qui groupe les dispositions précédentes et traite également des dépenses obligatoires.

Tous ces textes seront examinés dans la deuxième partie.

On peut y ajouter plusieurs actes, émanant du pouvoir central, inspirés également de l'idée d'assimilation, mais plus exactement résultant du fait que « dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, le service des communes est réglementé d'après les lois sur l'organisation municipale de la métropole » (article 331 du décret financier de 1912), ces derniers termes visant seulement, indique le commentaire, « les lois qui ont été rendues applicables et promulguées dans les colonies en question ». Différents décrets sont ainsi intervenus pour rendre applicables dans les colonies à sénatus-consulte la loi du 17 juin 1918, relative aux traités de gré à gré et aux achats sans marché, passés ou effectués par les communes et par les établissements publics de bienfaisance et la loi modificative du 15 janvier 1924, qui ont remplacé l'article 115 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale (1). Ce sont :

Le décret du 19 février 1921, rendant applicable à la Guadeloupe la loi précitée du 17 juin 1918 ;

Le décret du 25 septembre 1926, rendant applicable à la Guadeloupe la loi modificative du 15 janvier 1924 ;

Le décret du 5 mars 1927, rendant applicables à la Martinique et à la Réunion les deux lois précédentes.

La loi du 15 janvier 1924 ne fait qu'adapter les dispositions de la loi de 1918 à la dévalorisation du franc. Mais la loi du 17 juin 1918, en autorisant les communes à passer des traités de gré à gré et à effectuer des achats sans marché, dans des limites déterminées selon le chiffre de la population, tandis

(1) Le décret (décret-loi) de décentralisation et de déconcentration administratives du 5 novembre 1926, dont l'article 16 modifie l'article 115 de la loi du 5 avril 1884 et les textes subséquents, n'a pas été étendu aux colonies à sénatus-consulte.

que l'article 115 de la loi de 1884 avait posé la règle générale de l'approbation préalable, constitue véritablement une mesure de décentralisation.

Les décrets précités ne seront pas davantage étudiés.

Enfin, il convient de mettre à part :

Le décret du 4 décembre 1920, portant réorganisation administrative du Sénégal et créant un conseil colonial de cette colonie, mesure de décentralisation puisque étendant, à très peu près, à l'ensemble de la colonie du Sénégal des libertés dont ne bénéficiaient que les seuls habitants des territoires d'administration directe, et dont ne seront analysées que certaines dispositions financières.

* * *

Adaptation au mouvement économique. — L'effort d'adaptation aux difficultés économiques aussi bien qu'à l'œuvre de mise en valeur apparaît dans certains textes concernant le fonds de réserve et de prévoyance :

Nombreux décrets constituant des dérogations provisoires à l'article 261 du décret financier ;

Décret du 3 septembre 1915, modifiant temporairement l'article 261, mais toujours en vigueur et relatif à l'acquisition de bons émis par les colonies sur leur caisse par les fonds de réserve des différents budgets locaux ;

Décret du 18 avril 1922, portant dérogation aux dispositions de l'article 261 et autorisant l'Indochine à placer une partie des fonds de réserve du budget général et des budgets locaux en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat, ces titres pouvant ne pas être cotés à la Bourse de Paris ;

Décret du 20 octobre 1924, « portant modification de l'article 261 du décret du 30 décembre 1912 et du décret du 18 avril 1922 portant modification audit article ».

On peut ranger dans la même catégorie la loi du 2 mars 1919, ayant pour objet de régler les conditions de l'établissement des voies ferrées aux colonies en raison des dispositions financières qu'elle contient.

Les différentes mesures relatives aux caisses de réserve seront examinées dans le détail en plusieurs chapitres. La

loi du 2 mars 1919 sera étudiée en même temps que les réformes de déconcentration et de décentralisation, l'exposé des motifs de cette loi s'étant réclamé de l'idée de décentralisation, et afin également de se rapprocher, autant que possible, de l'ordre suivi par le décret financier de 1912.

* * *

Industrialisation des pouvoirs publics (1). — On ne peut véritablement classer sous cette rubrique qu'un très petit nombre de textes nouveaux. Certains autres, tout en apportant une simplification dans les rouages financiers de nos colonies, ne s'inspirent d'aucune directive puisée dans le commerce ou l'industrie privés et ne constituent, en somme, qu'une mise au point.

Les différents décrets autorisant les paiements par virements et chèques dans les colonies, rentrent indubitablement dans les mesures d'industrialisation des pouvoirs publics : décret du 7 mai 1920 (Martinique) ; décret du 19 septembre 1920, modifié par le décret du 2 juillet 1927 (Guyane) ; décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) ; décrets du 6 mai 1922 (A. O. F., Indochine, Réunion, Nouvelle-Calédonie) ; décret du 29 décembre 1922 (Cameroun) ; décret du 15 mai 1926 (Madagascar) ; décret du 10 février 1927 (A. E. F.). Cette liste doit être complétée par le décret du 28 octobre 1922 « autorisant l'ouverture de comptes de dépôts dans les écritures du trésorier-payeur de Madagascar », pris à une époque où n'existait pas encore dans la Grande Ile de banque d'émission et visant le même but.

Les créations de budgets annexes industriels ou de fonds de roulement et réserves industriels, prévues au décret du 30 décembre 1912, sont des applications de la même idée.

On peut encore y ajouter, à la rigueur :

Le décret du 30 juin 1921, relatif au règlement par la Banque de l'Indochine des dépenses faites par l'Agence Eco-

(1) Encore que les réformes réalisées ne concernent guère que des services publics, c'est à dessein que l'on a employé l'expression plus vaste de « pouvoirs publics ».

nomique de l'Indochine, en dérogation des articles 254 et 255 du décret financier ;

Le décret du 31 août 1926 complété par celui du 11 février 1927, modifiant l'article 236 et supprimant pour le récépissé à talon, l'obligation imposée à la partie versante de le faire viser et séparer de son talon dans les vingt-quatre heures de sa date par le gouverneur ou son délégué, qui est la réalisation d'un vœu exprimé par la Commission de révision du régime financier de 1911.

Ces différents textes seront étudiés dans les deuxième et troisième parties.

* * *

Mise au point de l'organisme financier. — Nombre de réformes accomplies dans ce sens ne sont que l'application aux colonies de mesures déjà en vigueur dans la métropole, ou venant d'y être instituées.

Tels sont :

Le décret du 15 septembre 1914 appliquant en Indochine la loi du 26 pluviôse an II, et la loi du 25 juillet 1891, interdisant les saisies-arêts ou oppositions sur les fonds destinés aux entrepreneurs de travaux nationaux ;

L'article 18 de la loi du 12 avril 1922, concernant la validité de certains paiements entre les mains de l'époux survivant et visant expressément les budgets locaux des colonies ;

Le décret du 13 octobre 1922 portant modification des articles 12 et 207 du décret financier de 1912 concernant le versement préalable d'une provision des 11/12^e avant toute cession supérieure à 50.000 francs, par application de l'article 22 de la loi du 12 avril 1922 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1921 ;

Le décret du 31 mars 1923, appliquant aux colonies les « textes qui règlent d'une façon générale le mode de recouvrement et de comptabilité en matière de débets et de créances poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor » et, plus spécialement, un certain nombre de textes énumérés ;

Le décret du 19 janvier 1924 sur le paiement des dépenses des exercices clos des budgets locaux, modifiant les articles

269, 272, 274, 276 du décret du 30 décembre 1912, et qui n'est qu'une adaptation du décret du 29 juillet 1923, en vigueur dans la métropole sur la même matière. Ce décret du 29 juillet 1923, qui aboutit à imputer à un compte de trésorerie « Restes à payer sur exercices clos », les mandats impayés à la clôture de l'exercice, évite les réordonnancements et contribue à donner aux comptes de l'exercice leur véritable physionomie, est d'ailleurs applicable au budget colonial ;

Le décret du 3 mai 1924, modifiant les articles 54, 60, 391 du décret du 30 décembre 1912, relativement à la date de clôture de la gestion dans les trésoreries coloniales ;

Le décret du 15 décembre 1924, portant application, aux colonies, de la loi du 12 avril 1922, réduisant à cinq années l'effet des oppositions pratiquées entre les mains des comptables des départements, des communes et autres établissements publics, et le décret du 22 juin 1925, spécial aux territoires à mandat et visant le même objet ;

Le décret du 22 janvier 1926, modifiant l'article 200 du décret financier du 30 décembre 1912, fixant à quatre ans la prescription en matière d'impôts perçus sur rôles et appliquant aux colonies l'article 3 de la loi du 12 juillet 1922 relative à la prescription et à l'exercice du privilège du Trésor en matière de contributions directes ;

Le décret du 5 juillet 1927, modifiant les articles 114, 342 et 393 du décret du 30 décembre 1912, en vue de « soumettre à la vérification des comptables supérieurs locaux la comptabilité des communes et des établissements publics des colonies, comme elle est soumise, en France, au contrôle des receveurs des finances en vertu de l'article 158 de la loi du 5 avril 1884 ».

Certains actes ne visent cependant que des améliorations particulières aux colonies.

Ainsi en est-il, indépendamment de quelques dérogations temporaires relatives à des clôtures d'exercices :

Des décrets des 21 novembre 1915 et 14 avril 1926, concernant le remboursement du cautionnement des comptables coloniaux, justiciables de la Cour des comptes ;

Du décret du 24 août 1918, portant addition à l'article 199

du décret du 30 décembre 1912 et fixant la procédure à suivre pour la remise totale ou partielle à un redevable quelconque de dette envers le service local ;

Du décret du 20 septembre 1922, portant modification à l'article 120 du décret du 30 décembre 1912, fixant les catégories de personnel où peuvent être choisis les percepteurs ;

Du décret du 29 décembre 1922, complétant l'article 324 du décret du 30 décembre 1912, en vue de la reddition des comptes dans les régies coloniales, sous la forme de comptes de clerc-à-maître ;

Du décret du 29 décembre 1922, organisant les services financiers de l'A. O. F. et modifiant les délais de clôture de l'exercice indiqués par les articles 268 et 269 du décret du 30 décembre 1912, en ce qui concerne ce gouvernement général ;

Du décret du 30 janvier 1926, modifiant l'article 49 du décret du 30 décembre 1912, relatif aux dépenses à régulariser pour le compte de divers ministères, en le mettant en harmonie avec l'article 390 du même texte ;

Du décret du 20 janvier 1925, complétant l'article 231, § 5, du décret du 30 décembre 1912, simplifiant dans les paiements collectifs faits à des illettrés, les formalités imposées à l'agent de paiement et aux témoins ;

Du décret du 4 janvier 1927, étendant la faculté des achats par anticipation prévue par l'article 10 du décret du 30 décembre 1912 pour le service des troupes coloniales, aux services pénitentiaires (budget colonial) ;

Du décret du 12 juillet 1927, confiant l'ordonnancement des crédits du budget de l'Etat à la Guyane, affectés au service pénitentiaire, au gouverneur et modifiant en conséquence le § 2 de l'article 3 du décret du 30 décembre 1912 ;

Du décret du 21 juillet 1927, complétant les articles 8, 105 et 227 du décret du 30 décembre 1912 et précisant la nature des attributions des agents du Trésor placés auprès des sous-ordonnateurs.

La plupart des actes énumérés ne concernent que des réformes sans répercussions profondes. Seront seulement examinés ultérieurement : le décret du 3 mai 1924, relatif à

la gestion des trésoriers coloniaux ; le décret du 29 décembre 1922, organisant les services financiers de l'A. O. F., pour ce qui est des changements de la date de clôture de l'exercice, ces différents points touchant à des vœux émis par la Commission de 1911.

* * *

Adaptation aux fluctuations du franc (1). — Certaines mesures ne constituent qu'une adaptation aux fluctuations du franc.

Tels sont, indépendamment des nombreuses dérogations qui ont été prises, en attendant les modifications du décret financier, les décrets relatifs à la fixation des maxima de différentes avances visées par les articles 16, 17, 149, 151 du décret financier de 1912 :

Décret du 30 décembre 1920, « portant augmentation du chiffre des avances à faire aux agents spéciaux des services régis par économie dans les colonies, par analogie des dispositions du décret du 1^{er} octobre 1919 », relatif aux agents spéciaux des services régis par économie en France et en Algérie ;

Décret du 19 septembre 1924, modifiant le maximum des avances aux corps de troupe aux colonies ;

Décret du 13 août 1925, portant augmentation du chiffre des avances à consentir aux régisseurs des caisses d'avances et aux agents spéciaux dans les colonies ;

Décret du 15 décembre 1925, augmentant le maximum des avances aux services régis par économie pour le compte de l'Etat.

Le décret du 21 mars 1921, modifiant celui du 26 mars 1890, fixant le montant des cautionnements à verser par les

(1) En ce qui concerne les différentes limites posées par les règlements, des arrêtés du gouverneur général de l'Indochine ont fixé, pour la conversion en piastres, le taux de la piastre à 2 fr. 50. (Arrêté du gouverneur général du 21 mars 1919 pour l'application en Indochine des dispositions relatives aux marchés passés pour le compte de diverses administrations de la colonie ; arrêté du gouverneur général du 9 décembre 1919 pour les paiements faits en piastres aux illettrés en ce qui concerne l'admission de la preuve testimoniale). Il y a lieu néanmoins de distinguer les limites résultant de textes du pouvoir central et celles indiquées par les textes locaux.

receveurs municipaux spéciaux nommés dans les colonies, en exécution de la loi du 5 avril 1884, basé « sur le taux actuel du loyer de l'argent et l'augmentation générale des frais qui incombent aux comptables pour l'exécution de leur service », obéit à des préoccupations du même ordre (art. 128 du décret financier).

Il en est encore de même :

De l'article 255 de la loi de finances du 13 juillet 1925, rendant applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion l'article 27 de la loi du 27 décembre 1923, relative à l'admission de la preuve testimoniale jusqu'à 500 francs, lorsque ce paiement est à la charge de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, et du décret du 26 octobre 1925, inspiré des dispositions précédentes et modifiant l'article 231, § 4, du décret financier de 1912 ;

Du décret du 15 août 1924, rendant applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion l'article 36 de la loi du 29 avril 1921 et du second décret du 15 août 1924, adoptant pour les autres colonies les mêmes dispositions relatives au jugement par la Cour des comptes, des comptes des communes dépassant 100.000 francs (art. 348 et 403 du décret de 1912).

On peut encore y ajouter la loi du 27 juillet 1921, relative à la saisie-arrêt sur les petits salaires et petits traitements des ouvriers et employés, non étendue aux colonies, mais dont certaines parties ont été insérées dans le décret du 19 mai 1925, relatif à la réglementation du travail en Nouvelle-Calédonie.

Ces différents textes ne comportent aucune explication particulière. Il sera seulement dit quelques mots, ultérieurement, du décret du 13 août 1925, lorsqu'il sera traité, dans la troisième partie, des agences spéciales.

*
* *

Renforcement du contrôle. — En même temps qu'étaient accomplies des réformes de décentralisation et de déconcen-

tration, des mesures étaient prises pour donner au contrôle plus d'efficacité.

L'effort s'est exercé dans deux sens :

Le contrôle parlementaire a été accru par les articles 161, 162, 163, 166 de la loi de finances du 30 juin 1923.

D'autre part, le décret du 27 mai 1924 a rendu applicable à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion l'article 126 de la loi de finances du 30 juin 1923, et un second décret du 27 mai 1924 a étendu les mêmes dispositions et certaines autres également relatives aux amendes des comptables, aux autres colonies (art. 330 *bis* du décret de 1912).

Ces réformes seront étudiées dans la deuxième partie (1).

* * *

Résumé. — On laissera de côté les quelques textes ne concernant que le budget colonial et qui d'ailleurs se rangent dans les deux dernières rubriques, d'importance secondaire.

Pour ce qui est des colonies, les différents titres, entre lesquels on a réparti l'effort de réglementation réalisé, correspondent aux directives mêmes de notre politique coloniale et de l'évolution économique, compte tenu d'événements qui imposent parfois des solutions immédiates et imprévues. On a décentralisé, parce que c'est une nécessité, si l'on veut conserver au département des Colonies son rôle de « haute direction » et ne pas en faire un organisme pléthorique ; parce que le développement même des colonies entraîne inévitablement une « tutelle » plus difficilement supportée, donc moins étroite. Le Parlement, en édictant dans la loi du 13 avril 1900 la règle de l'autonomie financière qui constitue, en réalité, une mesure de décentralisation, — encore qu'on ne la considère généralement que du point de vue des charges de la métropole — avait marqué l'orientation. Comme contre-partie, le contrôle a été renforcé. L'adaptation au mouvement économique résulte d'une intervention inévitable de l'administration dans la mise en valeur de pays où

(1) On trouvera les textes de peu d'importance, qui ne figurent pas dans ce chapitre, dans le « Régime financier des Colonies » annoté par C. Merly. (Larose, éditeur).

les entreprises privées ne peuvent agir efficacement qu'autant qu'a été créé l'équipement minimum indispensable des communications et que l'on a triomphé des obstacles que, seuls, peuvent vaincre des collectivités puissantes. Dans la voie de l'industrialisation, on a tenté de suivre les enseignements métropolitains. Par de légères et multiples retouches, on a perfectionné les détails du mécanisme administratif, mais c'est là une tâche constante, dont la pratique fait sentir la nécessité. Le bouleversement des changes, qui a entraîné de si graves perturbations dans notre système monétaire, a eu son contre-coup dans quelques textes d'adaptation.

Les questions financières apparaissent aujourd'hui partout prédominantes. La réglementation est évidemment moins sensible aux mouvements d'opinion, aux faits politiques et économiques et ne les enregistre que si leur durée ou leur importance le demande. Mais, sous une forme abrégée, on peut néanmoins suivre l'histoire politique et économique de nos colonies dans les transformations de leur régime financier.

CHAPITRE II

Remarques en matière financière

Du régime législatif des colonies. — Le manque d'harmonie du régime législatif des colonies n'a cessé de donner lieu à des critiques dont on trouve l'exposé très net dans le rapport établi par M. Noulens au nom de la commission du budget de la Chambre des Députés, chargée d'examiner le projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1911 (Partie : Ministère des Colonies). Les passages ci-dessous en sont extraits :

« Actuellement, le régime législatif de nos colonies est caractérisé par un défaut de principes engendrant une confusion extrême entre les pouvoirs attribués au Parlement, au Ministre des Colonies et aux gouverneurs.

« Chez une grande puissance comme la nôtre, le Parlement doit être appelé à poser les principes directeurs de la politique coloniale, à juger de l'application qui en est faite par le gouvernement, à statuer souverainement sur les relations extérieures de nos colonies et à prendre toutes les mesures propres à assurer leur défense ; mais le Parlement exercera d'autant mieux son rôle d'inspirateur et de régulateur de notre vie coloniale qu'il interviendra moins directement et avec plus de discrétion dans la législation intérieure de nos colonies.

« L'action du Parlement, toujours généreuse, mais parfois inopportune, a, au contraire, amené le trouble dans cette législation où les lois, les règlements d'administration publique et les décrets, sans compter les arrêtés des gouverneurs, se superposent, se combinent et s'enchevêtrent dans un véritable chaos.

« Au demeurant, les colonies vivent sous un régime d'anarchie législative ; nul ne saurait délimiter les champs d'action respectifs du ministre et des gouverneurs en matière de législation coloniale.

« En dehors de leurs attributions budgétaires définies par..., les

gouverneurs n'ont, en principe, que des pouvoirs d'administration et de police.

« Il est admis que les gouverneurs font un usage légal de leurs pouvoirs d'administration en suppléant aux lacunes de la législation, et que leurs arrêtés sont réguliers tant qu'ils ne violent aucune disposition des lois et décrets déclarés exécutoires dans la colonie...

« On a été ainsi conduit à reconnaître aux gouverneurs le droit de reproduire dans un arrêté local et de rendre obligatoires toutes les dispositions d'une loi de la métropole, malgré le principe ancien d'après lequel les ordonnances organiques de la première moitié du XIX^e siècle et le sénatus-consulte de 1854 leur interdisaient de promulguer dans une colonie une loi dont le chef de l'Etat n'aurait pas prescrit l'application (1).

« L'étendue du pouvoir législatif des gouverneurs a été limitée, en ce qui concerne les Antilles et la Réunion, par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 ; dans les autres colonies, à défaut de lois et de décrets, des arrêtés locaux ont parfois décidé en matière d'instruction publique, d'administration municipale, de domaine, de régime monétaire, de crédit, d'organisation administrative, etc... (2).

« Les pouvoirs des gouverneurs, en matière législative, restent finalement considérables en raison même de leur imprécision. »

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher de ces observations, un extrait de l'avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1916, consulté sur la question de savoir si :

« la formalité de l'approbation préalable par le Ministre des Colonies, des arrêtés des gouverneurs généraux et des gouverneurs des colonies, notamment en ce qui concerne l'organisation du personnel des services locaux ou la fixation des suppléments de fonctions ou des indemnités diverses à accorder à des fonctionnaires coloniaux ou locaux, devait être maintenue ? »

« ... De l'examen des actes constitutifs qui forment la base de l'administration coloniale et fixent les pouvoirs des gouverneurs généraux et des gouverneurs des colonies, il résulte que les rédacteurs de notre législation coloniale ont toujours été inspirés par le plus

(1) Les décrets du 16 avril 1924 fixant le mode de promulgation et de publication des textes réglementaires au Togo (Cameroun) disent :

« Art. 2. — Les lois, décrets et règlements en vigueur en France ne peuvent être rendus exécutoires dans les territoires du Togo (Cameroun) que par décret. »

(2) L'enseignement a été organisé par décret à la Guyane, en Nouvelle-Calédonie et dans l'Inde, par arrêtés locaux dans les autres colonies. Le domaine et le régime des terres domaniales ont fait l'objet de décrets en A. O. F. et à Madagascar, d'arrêtés locaux en Indochine. Le taux de l'intérêt a été fixé par décret à... en Nouvelle-Calédonie, en Océanie et à la Guyane, il demeure de... en Indochine en vertu d'un arrêté local du... etc. (Note du rapport Noulens).

large esprit de décentralisation ; qu'ils ont toujours reconnu et affirmé dans les textes la nécessité de donner une grande initiative à ces hauts fonctionnaires qui sont les dépositaires des pouvoirs du chef de l'Etat, sur toute l'étendue du territoire qu'ils administrent, et de leur attribuer des pouvoirs propres en vertu desquels ils ont le droit, sous leur responsabilité, de prendre des arrêtés réglementaires qui, pour être mis à exécution et sortir leur plein effet, n'ont point besoin d'être soumis à l'approbation préalable du Ministre des Colonies ; qu'il faut reconnaître qu'il devait en être ainsi, non seulement en raison même de la situation spéciale de nos colonies, qui sont fort éloignées de la métropole, mais aussi pour fournir aux gouverneurs, qui sont sur place et connaissent mieux les besoins de la population, les moyens de prendre des décisions rapides et d'éviter ainsi des lenteurs et des retards, qui sont la conséquence forcée des échanges de correspondance avec le département et qui ne peuvent être que très préjudiciables à la bonne administration de la colonie... »

Cette tendance décentralisatrice a eu comme conséquence une plus large tolérance à l'égard des initiatives des gouverneurs, même prises en dehors de leurs pouvoirs réglementaires.

C'est ainsi qu'en matière financière, jusqu'en 1913, les agences spéciales ont fonctionné en marge des décrets financiers et la plupart des pays de l'Union Indochinoise ont conservé, depuis, une organisation de « percepteurs » et le Laos de « gérants du compte-courant du Trésor », qui résultent d'arrêtés du gouverneur général ou même de simples actes des résidents supérieurs.

Si, en effet, certaines hautes administrations coloniales consultent le pouvoir central avant d'arrêter toute mesure discutable, d'autres agissent d'abord.

Il ne rentre pas dans le cadre de cette étude d'examiner en détail les limites des pouvoirs des gouverneurs.

On remarquera seulement que, même lorsque pour les gouverneurs généraux et les gouverneurs des colonies dites « autonomes » — selon une expression usitée pour désigner les colonies non incorporées dans un groupement — les termes de « dépositaire des pouvoirs de la République » sont employés, ils sont cependant suivis d'une énumération des prérogatives des gouverneurs en matière réglementaire, et

l'expression ci-dessus vise surtout la haute direction et le contrôle de la colonie au point de vue politique.

Les difficultés viennent généralement des questions où il n'a pas été attribué expressément compétence aux gouverneurs et où, d'autre part, le pouvoir central n'a pas réservé ses droits (1).

Et l'on invoque la formule : « Ce qui n'est point défendu est permis ».

Si cela est parfaitement exact pour les individus, qui n'ont certes pas fait abandon de la totalité de leurs droits aux divers organismes de la puissance publique, il en est tout différemment des personnes morales du droit administratif. Les mots de « tutelle administrative », longtemps employés, indiquent assez l'incapacité originelle de la plupart d'entre elles. Et elles ne sauraient posséder d'autres droits que ceux qui leur ont été accordés. Pour ces personnes morales publiques, ce qui n'est point permis est défendu.

Les gouverneurs, qu'ils représentent le pouvoir central ou la colonie, sont toujours ainsi dans une position subordonnée, sauf dispositions expresses.

L'article 7 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 le spécifiait :

« Des décrets de l'empereur règlent :

« Et, en général, toutes les matières non mentionnées dans les articles précédents ou qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs. »

Sans trop retenir le manque d'harmonie de la législation coloniale, qui n'est souvent qu'une conséquence de la carence du pouvoir central, on doit cependant se rappeler que tel système en usage dans une colonie n'est point cependant, du seul fait de son existence, réglementairement consacré, et faire montre de quelque prudence dans l'extension de textes d'une colonie à une autre.

(1) Voir le rapport de présentation du décret du 5 mars 1927 déterminant les pouvoirs des gouverneurs quant à l'administration de la justice, et tendant, en particulier, à combler la lacune résultant des deux décrets qui organisent les gouvernements généraux de Madagascar et de l'Indochine. Ces textes « font bien du gouverneur général le dépositaire des pouvoirs de la République, mais ne contiennent aucune disposition spéciale relative à ses droits et prérogatives en matière judiciaire ».



L'approbation des textes à conséquences financières. — Du point de vue budgétaire, les colonies peuvent être groupées en trois systèmes principaux, laissant de côté celui des colonies à conseils coloniaux qui est mixte, tenant des colonies groupées et, dans une certaine mesure, des colonies à conseils généraux, et réserve faite également de quelques modalités secondaires : 1^o les gouvernements généraux et les colonies « autonomes » ; 2^o les colonies groupées ; 3^o les colonies à conseils généraux.

Un budget est le rapprochement de prévisions de recettes et de prévisions de dépenses.

Les recettes résultent généralement d'actes établissant les diverses contributions et taxes ; les dépenses sont la conséquence, le plus souvent, d'engagements provenant soit de la simple exécution de textes réglementaires, soit de contrats.

On pourrait penser que, pratiquement, l'approbation du budget est suffisante et entraîne inévitablement la connaissance approfondie des principaux textes qui créent les recettes ou engendrent les dépenses. En réalité, il n'en est rien. L'examen dans la métropole d'un budget local est trop laborieux pour permettre le redressement de tout ce qui peut y figurer de critiquable. Ce n'est point la même chose de discuter sur un chiffre dont on est généralement conduit à ne voir que l'importance, que d'étudier le principe du règlement dont il résulte. Pareillement, l'approbation des crédits supplémentaires n'a nullement le même intérêt que celle des réformes dont ils peuvent découler. Un contrôle (1) qui veut être complet doit comprendre les trois éléments : textes générateurs de recettes et de dépenses où se trouvent l'origine des prévisions budgétaires, budget qui en est l'application.

Dans une pensée de décentralisation, on a été conduit à réduire l'étendue de ce contrôle préventif.

L'approbation du seul budget constitue un contrôle

(1) Il ne s'agit dans tout ceci que du contrôle préventif qui peut se manifester sous diverses formes, et non du contrôle *a posteriori*.

d'ensemble, d'un ordre assez élevé, s'attachant à la politique qui y est inscrite et à la situation financière de la colonie.

Lorsque le contrôle, délaissant le budget, ne porte plus que sur une seule des deux séries des textes créateurs de recettes ou de dépenses, il ne vise pas même à suivre l'évolution financière de la colonie. Il peut obéir à d'autres préoccupations, l'établissement de taxes et contributions pouvant dissimuler des calculs politiques dans les pays où les passions électorales sont quelquefois vives. L'examen des textes entraînant des dépenses, ou des contrats qui engagent la colonie au delà des crédits d'un exercice s'inspire souvent d'un but économique.

Cette idée n'avait pas échappé à la Commission de révision du régime financier des colonies de 1911, et l'on trouve, dans une note, ce passage :

« Il n'y a donc pas identité entre les règles présidant à l'approbation des budgets généraux et locaux et celles suivant lesquelles sont déterminés les voies et moyens de ces budgets. L'unification serait désirable. »

Les colonies groupées échappent complètement au contrôle du Département. Mais le contrôle préventif qu'y exerce le gouverneur général y est assez complet : approbation des budgets, approbation des impôts, taxes et redevances, connaissance de nombreux actes de dépenses, car c'est au gouverneur général qu'appartient l'organisation — sauf quelques réserves — des services publics (décret du 20 octobre 1911, Indochine ; décret du 18 octobre 1904, Afrique Occidentale Française, etc.), des personnels locaux et indigènes communs, la fixation de leurs traitements (décret du 11 septembre 1920). Mais si le gouverneur général approuve, en tant que représentant du pouvoir central, son rôle de mandataire des intérêts généraux du groupe le conduit à considérer que le budget général et les budgets locaux, participant à une même œuvre, sont en quelque sorte complémentaires, et, par suite, le budget général qu'il soumet au Département porte la trace de cette conception.

Le budget général, qui n'est que la part des dépenses d'intérêt commun des colonies qui forment le gouvernement

général, est approuvé par décret. Et il en est de même des taxes et contributions indirectes, qui subviennent ordinairement avec les droits de douane, pour lesquels il existe une procédure spéciale, aux besoins du budget général, mais qui ne sont qu'une fraction des impositions du groupe. Par contre, les textes relatifs aux dépenses : arrêtés du gouverneur général visant l'organisation des services, les traitements des personnels locaux, etc..., les contrats limités seulement par quelques textes (art. 87 du décret financier sur les emprunts et opérations assimilées, loi du 2 mars 1919 ayant pour objet de régler les conditions de l'établissement des voies ferrées dans les colonies, etc.), ne sont soumis à aucun contrôle préalable.

Dans les colonies à conseils généraux, l'approbation ministérielle ne se produit tacitement ou expressément que sur les textes de recettes. L'intervention du Conseil d'Etat, dans l'élaboration des taxes et contributions, doit d'ailleurs être considérée bien plus comme une garantie pour la colonie contre tout arbitraire, que comme une formalité imposée en raison de l'importance des mesures envisagées.

Les textes n'ont pas toujours donné aux chefs de colonies le pouvoir d'organiser les services publics sans intervention de la métropole (1). Et l'on a cité précédemment l'article 7 du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Mais il existe une tendance très nette à placer, à ce point de vue, toutes les colonies sous le même régime. Le décret du 11 septembre 1920, relatif à la détermination des traitements des personnels locaux par les chefs de colonies, vise l'ensemble de nos possessions sans

(1) L'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 dit notamment :

« Des décrets de l'empereur, rendus dans la forme de règlements d'administration publique, statuent :

« 11° Sur l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs... »

Qu'entendre au juste par ce texte ?

Le décret du 20 octobre 1911, reproduisant celui du 21 avril 1891, dit du gouverneur général de l'Indochine :

« Il organise les services et règle leurs attributions. »

Etant donné que l'on considère que le décret du 21 avril 1891 « consacre une véritable abdication du pouvoir métropolitain », ces deux dispositions ne visent-elles pas le même objet ?

Voir L. Duguit : « Traité de Droit constitutionnel », au sujet du sens actuel des termes « pouvoirs administratifs » et « services ».

aucune exception (1). L'art. 57 du décret financier de 1912 indique que : « dans chaque colonie, ...le gouverneur représente la colonie dans tous les actes de la vie civile », et la vie civile d'une personne morale, c'est « sa vie financière », selon les termes de la Commission de 1911. Cet article 57 comportait d'ailleurs primitivement un complément ainsi conçu :

« Sous réserve des exceptions spécifiées au présent décret, les chefs des colonies ont, en matière financière, des pouvoirs et des attributions identiques. »

et qui ne fut retiré que pour éviter toute difficulté entre les gouverneurs généraux et les lieutenants-gouverneurs. On peut le regretter, mais l'esprit n'en demeure pas moins dans l'article 57, toutefois, semble-t-il, d'une façon peu évidente.

Il résulte de l'ensemble de cet exposé qu'il n'existe aucune règle imposant de soumettre à l'autorité qui approuve le budget tous les textes à répercussions financières. Non seulement certaines dispositions y font formellement exception, mais c'est une tendance très nette du pouvoir central de ne pas contrôler préventivement les textes entraînant des dépenses. Les actes établissant les taxes et contributions relèvent, en outre, d'autorités différentes. D'autre part, les attributions des gouverneurs en matière de législation coloniale ne sont pas uniformément les mêmes. D'où une diversité dans la nature des textes pouvant avoir un même objet.

* * *

Le pouvoir hiérarchique en matière financière.

« En dehors des dépenses inscrites dans un budget général ou local, nulle dépense ne peut être mise à la charge de ce budget, si ce n'est en vertu d'une loi » (2).

(2) Voir également le « décret du 5 mars 1927 déterminant les pouvoirs des gouverneurs, quant à l'administration de la justice ».

(1) Ce texte, d'une élaboration particulièrement ardue, ne paraît pas correspondre exactement aux buts que l'on s'était proposés :

Les documents de l'époque donnent à ce sujet certaines indications.

On avait tout d'abord visé à limiter à l'avance les dépenses supplémentaires et extraordinaires des budgets locaux.

Un premier projet envisageait la fixation par décret en Conseil d'Etat pour les colonies d'Océanie, d'Asie, d'Afrique continentale et de Madagascar, de la nomenclature et du maximum des dépenses *normales* obligatoires et facultatives.

Ainsi s'exprime l'article 83 (1^{er} alinéa) du décret financier de 1912, qui reproduit l'article 127 B (1^{er} alinéa) de la loi de finances du 13 juillet 1911.

L'application de cette disposition se trouve résolue en ce qui concerne les colonies à conseils généraux par l'article 33, § 2, de la loi du 13 avril 1900.

Une colonie à conseil général d'Asie ou d'Océanie peut s'opposer à l'inscription budgétaire d'une dépense nouvelle qui ne résulterait pas de la procédure législative. On ne peut obliger une colonie à conseil général d'Amérique ou la Réunion à assumer une telle dépense, que par la procédure des dépenses obligatoires. L'article 33 de la loi du 13 avril 1900 impose d'ailleurs aux colonies à conseils généraux, par le mécanisme des dépenses obligatoires, les soldes résultant de décrets.

L'étude du 1^{er} alinéa de l'article 127 B de la loi de 1911

Puis survinrent des amendements successifs dont l'un : « En dehors des dépenses régulièrement inscrites dans un budget colonial, local ou général, nulle dépense ne peut être introduite dans ce budget, excepté en vertu d'une loi », disposition complétée par des règles relatives aux crédits supplémentaires. D'autres innovations encore, en vue de prohiber l'imputation au chapitre « dépenses imprévues » d'un budget général ou local de toute dépense ayant un caractère permanent ou périodique, conséquence de l'affaire de la N'goko-Sangha dont le paiement de la première annuité de l'indemnité avait pu être envisagé sur le chapitre « dépenses imprévues ». Le texte qui forme aujourd'hui le premier alinéa, § B de l'article 127, finalement subsista seul.

L'idée de l'auteur de l'amendement était d'empêcher les abus d'autorité du pouvoir central, en exigeant désormais une loi pour imposer une dépense à une colonie. Elle semble avoir dominé la suite de la discussion et ressort du texte actuel.

M. Maurice Viollette, rapporteur du budget (Ministère des Colonies) à la Chambre des Députés, s'exprimait ainsi au cours de la séance du 14 avril 1911 : « Nous avons spécialement stipulé que le Ministre des Colonies ne pourrait plus autoriser l'imputation sur le chapitre des dépenses, de tant de dépenses permanentes et périodiques, grâce auxquelles on a réussi à mettre les finances coloniales dans le plus fâcheux péril... »

« Sur ce point, prenant la défense des colonies, nous présentons un texte qui limite les droits du Ministre et qui l'oblige à faire appel au Parlement lorsqu'il s'agira de dépenses de ce genre... »

« Le péril, à l'heure actuelle, aux colonies, est constitué d'abord par les procédés du département des Colonies... »

Cependant, les autorités locales d'une colonie ont conservé le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires, en se conformant toutefois à la procédure budgétaire ainsi qu'on l'avait proposé. On a pu interpréter un moment la loi de 1911 comme interdisant toute ouverture de crédits supplémentaires en dehors d'une loi, mais les circulaires du 28 septembre 1911 concernant l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets généraux et locaux, et le décret du 20 octobre 1911 relatif aux budgets indochinois ont déterminé le sens qu'il y avait lieu de lui donner à ce point de vue, repris par l'article 81 du décret de 30 décembre 1912.

ne présente donc quelque intérêt que pour les colonies non dotées d'assemblées délibérantes, ou seulement pourvues de conseils coloniaux (1).

Les projets de budgets, indique l'article 68 du décret de 1912, sont préparés par le gouverneur.

Or, le gouverneur est le subordonné du Ministre, représentant le pouvoir central à la colonie et chargé en conséquence de l'exécution des actes en émanant.

Par suite, le gouverneur est tenu de veiller à l'application des textes entraînant des charges pour le budget de la colonie, qu'elles soient couvertes par des crédits primitifs ou supplémentaires (2).

Il en est d'ailleurs de même pour les gouverneurs de colonies groupées, en ce qui concerne les arrêtés des gouverneurs généraux.

Mais ces derniers ont leur action déterminée par les règlements relatifs aux pouvoirs respectifs des gouverneurs généraux et gouverneurs.

Les prérogatives du pouvoir central ont cependant, elles aussi, des limites.

Mais, à l'exception des dispositions législatives, et elles sont peu nombreuses pour les colonies à décrets, il n'existe d'autres bornes à l'intervention du pouvoir métropolitain que celles qu'il se fixe lui-même.

Pour prendre un exemple, le droit pour les gouverneurs de fixer les traitements des fonctionnaires locaux résulte du décret du 11 septembre 1920.

Mais ce qu'un décret accorde, un autre peut le supprimer.

Il reste donc à indiquer dans quelle mesure le pouvoir central pourra apporter des changements aux textes qu'il a édictés, ou, ce qui revient au même, y déroger.

Il peut, dans l'hypothèse du décret du 11 septembre 1920,

(1) Pour les conseils coloniaux, voir le cas des dépenses obligatoires du conseil colonial du Sénégal, page 179.

(2) Des décrets modifient constamment les traitements des fonctionnaires régis par décrets et fixent la date de départ des nouveaux tarifs. Lorsque les charges imposées à la colonie doivent profiter à la métropole, le Parlement intervient. Il reste d'ailleurs dans le cadre de la loi du 13 avril 1900, art. 33, § 1, mais il pourrait évidemment y déroger.

revenir sur la mesure de décentralisation qu'il a prise. Il peut la modifier. Il peut en retrancher une catégorie de fonctionnaires. Mais toutefois il ne peut viser que des situations juridiques générales, impersonnelles, car toutes les autorités administratives ne doivent avoir en vue que le seul intérêt général (1). Les conditions posées par la situation générale peuvent d'ailleurs, en fait, ne se trouver applicables qu'à un seul individu (réserve faite de la théorie du détournement de pouvoir).

On peut cependant déroger à un texte général en faveur d'une seule personne morale publique, car une personne morale publique est un organisme d'intérêt général.

La portée de la loi de 1911 est donc, en réalité, assez limitée. Elle discipline, si l'on veut, les interventions du pouvoir central, mais théoriquement ne les interdit point. En pratique cependant, l'esprit en est observé.

*
* * *

Le contrôle administratif en matière financière.

« ... Les gouverneurs, même *investis du pouvoir de décision propre*, n'en sont pas moins soumis à l'autorité directe du Ministre des Colonies, qui exerce ses droits de contrôle et de surveillance sur les actes desdits gouverneurs dont il est le supérieur hiérarchique », déclare un avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1916, déjà cité, relatif à l'approbation préalable par le Ministre des Colonies des actes des gouverneurs généraux et gouverneurs.

Et plus complètement encore :

« En principe, tous les agents centralisés sont soumis directement ou indirectement à un ministre. La règle de la subordination directe ou indirecte à un ministre est fondamentale... Cette jurisprudence a été appliquée aux gouverneurs des colonies.

(1) Un référé de la Cour des comptes du 1^{er} avril 1903 déclare :

« Une administration ne peut déroger par une décision particulière aux dispositions générales formulées par les règlements, ni abandonner par voie de remboursement ou autres la propriété des sommes légitimement perçues.

« La Cour estime même que par une décision présidentielle on ne peut modifier pour un cas d'espèce les mesures générales édictées par décret.

« La même théorie conserve toute sa valeur pour les remises de dettes par voie gracieuse. »

« Il est évident que la loi peut prescrire, pour certaines décisions de certains agents publics subordonnés, un contrôle autre que le pouvoir hiérarchique ; dans ces cas exceptionnels, le pouvoir hiérarchique est exclu. Tel est manifestement le cas pour les actes juridictionnels. La même règle s'applique au cas où une loi ou un règlement fait en exécution d'une loi, en attribuant à un agent le pouvoir de décision en certaines matières, a réservé d'autres matières à l'approbation ministérielle. Cela signifie que, pour les décisions non soumises à l'approbation, le pouvoir hiérarchique est exclu... » (G. Jèze : « Le fonctionnement des services publics ») (1).

La règle généralement adoptée est que les agents centralisés sont soumis au pouvoir hiérarchique et les agents décentralisés placés sous le contrôle administratif. Le mode de recrutement prend ainsi une importance primordiale, le contrôle administratif n'apparaissant applicable qu'aux seuls agents élus par des collègues d'ailleurs variables.

Cette distinction n'est cependant pas absolue. Elle semble concorder avec notre organisation actuelle, mais on peut en imaginer d'autres où elle devient inapplicable. Il n'est pas de hiérarchie plus étroite que l'armée et cependant des corps de troupe ont existé où les officiers étaient recrutés à l'élection. Le choix par les pairs pour certain grade était, sous quelques réserves, en vigueur à la guerre. Le maire, agent décentralisé, relève pour quelques-unes de ses attributions du pouvoir hiérarchique.

Si l'on admet comme définition que le pouvoir hiérarchique est réservé aux agents nommés et le contrôle administratif aux agents élus, on accepte que la différence entre les deux systèmes n'est pas tant dans leur nature que dans leur application à des personnels d'origine distincte. Par suite, rien ne s'oppose à ce que le pouvoir hiérarchique et le contrôle administratif se manifestent à certains moments de la même manière, mais, par contre, pour autant que ces pouvoirs sont dissemblables, un même agent ne pourra jamais être soumis au contrôle qui n'est point propre à sa catégorie. Or, on a vu qu'il n'en était rien. Il existe donc avant tout entre le pouvoir hiérarchique et le contrôle administratif une diver-

(1) Pour toute cette partie, se reporter à G. Jèze : « Les principes généraux du droit administratif. »

gence d'idées. Il y a, dans le contrôle administratif, l'acceptation d'un esprit d'indépendance, d'autonomie qui ne tient pas seulement à la méthode de désignation de l'agent.

Peut-être serait-il plus exact de dire que l'agent, quel que soit son mode de recrutement, placé à la tête d'un organisme de l'administration, doté d'une personnalité distincte de celle de l'Etat, peut être placé, pour la plus grande partie de ses fonctions, sous le contrôle administratif. Tout au moins est-ce une conception vers laquelle on pourrait tendre. Le respect des intérêts d'une personne morale publique, risque parfois fort de n'être pas toujours assuré, si son chef est constamment soumis au pouvoir hiérarchique.

Or, le gouverneur a, comme le préfet, comme le maire, un double rôle.

Le gouverneur est, aux colonies, le représentant de l'Etat, le « dépositaire des pouvoirs de la République », lit-on même dans certains actes organiques, concernant des gouvernements généraux ou colonies non groupées, mais il est aussi le représentant légal de la colonie, comme l'indique l'article 57 du décret financier de 1912 (1).

Particulièrement, lorsque le gouverneur est appuyé de l'avis des conseils, il semble désirable qu'il échappe au pouvoir hiérarchique. Sans envisager le cas des conseils généraux, ces assemblées ayant des droits propres, il pourrait en être ainsi dans les colonies dotées de conseils uniquement consultatifs, surtout lorsqu'ils comprennent des notables ou des représentants de la population, élus. Le gouverneur se trouve alors le chef d'intérêts qui peuvent être différents de ceux de la métropole.

Des dispositions législatives se sont efforcé de réaliser ces vues sur certains points. Mais pratiquement, de ce que le

(1) Voir : Arrêt du Conseil d'Etat du 3 août 1923. (Penant : « La Tribune des colonies et des protectorats », 1924).

« Il résulte... qu'il n'appartient qu'au résident supérieur de l'Annam, seul représentant de la personne morale contre laquelle a été prononcée par le conseil du contentieux administratif de l'Indochine une condamnation à payer une indemnité complémentaire de réinstallation aux ayants-droit d'un fonctionnaire décédé, de poursuivre devant le Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêt de condamnation. Le recours formé dans ce but par le gouverneur général au nom du gouvernement général n'est pas recevable. »

gouverneur est le subordonné du Ministre, il en résulte que le pouvoir hiérarchique est prédominant.

C'est cependant parce que soumis au contrôle administratif que le gouverneur peut résister aux suggestions du Département et, s'appuyant sur le décret du 11 septembre 1920 déjà cité, ne point modifier les traitements des fonctionnaires locaux. Dans toutes les colonies, la question se pose fréquemment. Le Ministre ne peut qu'attirer l'attention sur les inconvénients d'inégalités trop choquantes pour des agents de même catégorie entre les diverses colonies. Le gouverneur a le droit de ne pas se rallier à son point de vue et de ne rien changer aux prévisions budgétaires.

C'est précisément parce que le législateur de droit commun est, dans la généralité des colonies, le Président de la République, et pratiquement le Ministre, que la question du contrôle administratif y apparaît quelque peu complexe. Il peut sembler, en effet, difficilement soutenable que le Ministre des Colonies puisse faire attribuer par décret, un droit, celui de régler les soldes des fonctionnaires locaux par exemple, en obtenir le retrait, et ne puisse modifier les mesures d'exécution prises à ce sujet par les gouverneurs, pour autant qu'elles soient conformes aux règlements. Il en est cependant ainsi. Si le Ministre avait le pouvoir de modifier les actes des gouverneurs en cette matière, il ne leur aurait donné que le droit de formuler des propositions, pas même de prendre des arrêtés soumis à approbation. On serait loin des mesures « de décentralisation » indiquées dans la circulaire portant notification du décret du 11 septembre 1920. Certes, le Ministre peut, par dérogation à cet acte, intervenir, mais seulement dans la forme solennelle d'un décret et dans certaines limites (1), ce qui constitue une atténuation du droit accordé, tout comme une loi peut en modifier une autre. Il n'exerce donc pas là son pouvoir hiérarchique.

Pour ce qui est des dispositions du régime financier des colonies, lorsqu'elles ne reproduisent pas des textes législatifs, elles résultent de décrets contresignés des Ministres des

(1) Voir le § précédent, page 35.

Colonies et des Finances. Par suite, les droits des différentes autorités sont beaucoup plus définitifs. Et l'on y trouve bien les maints aspects du contrôle administratif. L'intervention de l'autorité supérieure y est toujours spécifiée quand elle doit se produire sous une forme quelconque.

Il est essentiel de remarquer que si le Ministre a le pouvoir de réformer un acte, de le refaire dans le pouvoir hiérarchique, il ne l'a pas dans le contrôle administratif. Le pouvoir d'approbation du contrôle administratif n'entraîne pas le pouvoir de modification, et, par suite, ce dernier est seulement réservé aux actes formellement indiqués. Or, le contrôle administratif est, en ce qui concerne le régime financier des colonies, théoriquement la règle.

En conséquence, lorsque la circulaire ministérielle du 23 mai 1923, concernant les pouvoirs du Ministre en matière d'approbation des budgets locaux déclare :

« Sans doute, le pouvoir central conserve-t-il toujours le droit de modifier ces projets (de budgets) et peut-il valablement l'exercer, à quelque époque que ce soit, comme l'exercent d'ailleurs les gouverneurs généraux en conseil de gouvernement vis-à-vis des budgets locaux »,

expose-t-elle une conception des plus discutables.

L'application de ce système aboutirait à la négation même de l'article 127 B de la loi de finances du 13 juillet 1911, précédemment cité, et au droit, pour le pouvoir central, de refaire le budget, qui est certainement contraire au décret financier de 1912, sauf quand il est spécialement prévu.

Le Ministre peut, certes, indiquer les conditions de son approbation, mais elles doivent encore être acceptées par les autorités et conseils de la colonie qualifiés en matière budgétaire. Encore ne peut-il formuler des clauses qui dépassent sa compétence (1). Il n'est pas indiqué de solution particulière dans le régime financier pour de tels conflits, en raison de la dépendance des gouverneurs par rapport au Ministre. Le pouvoir d'agir à la place de l'autorité défailante,

(1) Voir également la circulaire ministérielle du 13 juillet 1926 au sujet de l'approbation préalable des subventions, table alphabétique des matières, rubrique : subventions.

qui est une des faces du contrôle administratif, y est seulement prévu pour les organismes décentralisés (conseils généraux ou coloniaux). Il est, en effet, évident que si les difficultés entre le Ministre et le gouverneur ne paraissent pas susceptibles d'être résolues, la confiance qui doit exister entre le chef du Département et son subordonné direct, et qui est la condition d'une bonne administration, ne semble guère pouvoir être maintenue, et, dans ce cas, la seule solution réside dans le remplacement du gouverneur.

Lorsqu'un acte du régime financier n'exige que l'intervention du gouverneur, ou plus généralement du gouverneur en Conseil, le Ministre est théoriquement sans action, pour autant que le gouverneur demeure dans les limites de ses prérogatives.

Lorsque le gouverneur sort de ses attributions, comme celles susceptibles d'être soumises au contrôle administratif n'en constituent qu'une partie, il est naturel qu'il ne puisse se prévaloir de cette forme de contrôle et que le Ministre exerce simplement son pouvoir hiérarchique en l'invitant à revenir sur la mesure discutée.

Dans les colonies à conseils généraux, les intérêts de la colonie sont, en principe, toujours défendus par les conseils généraux. Par suite, le gouverneur y a souvent plus qu'ailleurs à remplir son rôle de représentant du pouvoir central, mais cette mission n'est pas exclusive.

* * *

Les pouvoirs des gouverneurs généraux. — Ce qui a été dit concernant le Ministre s'applique bien davantage encore aux gouverneurs généraux qui sont, certes, les supérieurs hiérarchiques des gouverneurs, mais dont l'action est limitée par des textes à la confection desquels ils n'ont aucune part. Le ministre est d'ailleurs le seul chef de la hiérarchie administrative relevant du département des Colonies (1-2).

* * *

(1) On se bornera à rappeler les pouvoirs et les attributions des gouverneurs généraux d'après les documents les plus connus ou les plus récents.

Circulaire du Gouverneur Général de l'A. O. F. van Vollenhoven, fixant les

Le gouverneur en Conseil. — Le gouverneur en Conseil est, en ce qui concerne le régime financier des colonies, l'autorité courante. Il serait peut-être exagéré de dire l'autorité normale. En effet, le gouverneur est le chef de la colonie et son représentant légal, et lorsque l'intervention du conseil est nécessaire, elle est spécifiée. Cependant, dans le silence des textes, et pour tous les actes importants, il est préférable de ne point s'en affranchir (exemple : art. 261 du décret de 1912. Placements de la caisse de réserve). Les textes d'institution de ces assemblées indiquent, il est vrai, que leur consultation est souvent facultative, mais l'énumération des cas où elle est obligatoire comporte une majeure partie

rapports du gouverneur général avec les administrations locales, du 28 juillet 1917 :

« Au point de vue politique, j'ai la haute direction et le contrôle de la colonie. C'est moi qui indique les buts vers lesquels doit évoluer l'A. O. F. et les méthodes à employer pour atteindre ces buts... La contre-partie de mes pouvoirs politiques de haute direction... est mon droit de contrôle.

« En matière réglementaire, mes pouvoirs sont extrêmement restreints. Je ne peux, en effet, prendre d'arrêtés que lorsque la délégation m'en a été expressément consentie ; chaque fois que cette délégation n'existe pas, c'est, ou bien le pouvoir métropolitain, ou bien vous-même qui serez compétent...

« Je me propose de vous adresser des instructions spéciales en ce qui concerne mes attributions de gestion. En cette matière, mes pouvoirs sont absolus, car je suis ordonnateur du budget général et des budgets d'emprunts et responsable de leur gestion... »

* Circulaire du Gouverneur Général de l'Indochine Merlin, du 15 avril 1924 :

« Le gouverneur général a une double mission. Il est tout d'abord le représentant du gouvernement métropolitain et le dépositaire des pouvoirs de la République... Il est en même temps le mandataire des intérêts généraux du groupe de pays composant le gouvernement général.

« Sa qualité de dépositaire des pouvoirs de la République,... en le rendant seul responsable de la conduite des affaires locales, lui confère en contre-partie le droit exclusif de diriger l'évolution politique, sociale, financière ou économique du pays... Il agit à ce titre par voie d'instructions...

« Il est également investi de pouvoirs réglementaires propres... Le droit lui est reconnu, en vertu d'une délégation expresse et permanente, d'organiser les divers services des administrations indochinoises, en dehors des cas où des textes ont formellement réservé l'intervention du Département... Il est chargé, en vertu de délégations législatives spéciales, de régler par voie d'arrêtés, diverses matières d'administration générale ou de police... Enfin, en matière financière, il est habilité pour approuver les budgets locaux et les arrêtés financiers émanant des chefs de gouvernements locaux, qui doivent recevoir son approbation préalable. De plus, ayant la charge des finances générales, il est appelé, soit dans la gestion des budgets, soit dans celle de certains services fiscaux, à édicter parfois, sous réserve de l'approbation du Ministre, des règlements susceptibles d'une profonde répercussion sur la vie locale. En dehors de ces trois cas, les textes généraux applicables à l'ensemble de l'Indochine ne peuvent résulter que des décrets et sont seuls de nature à limiter les pouvoirs réglementaires propres du gouverneur de la Cochinchine et des résidents supérieurs.

« En tant que représentant des intérêts du groupe dont il a la direction,

de questions financières qui forment la presque totalité du régime financier.

Il y a lieu de remarquer que le décret de 1912 désigne parfois nominativement l'assemblée qui doit être consultée ; dans certains articles, par contre, l'expression générale « gouverneur en Conseil » est utilisée. Le commentaire du décret dit à ce sujet :

« Lorsque l'expression « en Conseil » est employée seule, elle s'entend de l'assemblée instituée auprès du gouverneur compétent (Conseil de gouvernement ou éventuellement commission permanente, conseil privé, conseil d'administration, conseil de protectorat). »

Il est, par suite, possible d'admettre que lorsqu'on trouve le terme « en Conseil » sans autre précision, on peut entendre aussi bien les assemblées énumérées au commentaire que tout

le gouverneur général apparaît comme un organe de coordination et de régularisation...

« Les ressources propres mises à la disposition du budget général lui permettent de pratiquer une entr'aide mutuelle difficile à réaliser autrement... Le gouvernement général est l'organe de besoins supérieurs auxquels aucun pays pris séparément ne pourrait satisfaire... »

Pierre Charneil. — « Les gouverneurs généraux des colonies françaises. — Leurs pouvoirs et leurs attributions ». — Sagol, 1922 (thèse).

« Nous apercevons donc une première limite des pouvoirs des gouverneurs généraux : la limite supérieure, constituée par les droits dont le pouvoir exécutif métropolitain ne pourrait se démunir, sans sortir de la légalité, et par ceux qu'il s'est réservés.

« Il est une seconde limite, inférieure cette fois, qui borne les pouvoirs de ces hauts fonctionnaires ; elle est faite des attributions qui ont été conférées aux lieutenants-gouverneurs et qui ne leur ont pas été enlevées.

« Les diverses colonies groupées en gouvernements généraux ont conservé « leur autonomie administrative et financière », la jurisprudence en a conclu que les gouverneurs généraux ne pouvaient pas empiéter sur les droits des chefs de ces possessions.

« Les pouvoirs des gouverneurs généraux leur ont été attribués de deux façons différentes, soit explicitement par des textes précis, soit implicitement par la qualité de « dépositaires des pouvoirs de la République » qui leur a été reconnue par les décrets organiques.

« Nous rappelant qu'en principe, suivant l'expression d'un Ministre des Colonies, « les gouverneurs généraux gouvernent partout et n'administrent nulle part » ; nous comprendrons, parmi les pouvoirs ainsi conférés implicitement à ces hauts fonctionnaires, non pas ceux qui leur permettraient de régler le détail des services, mais ceux appelés habituellement « pouvoirs de gouvernement » qui les autorisent à se comporter, dans une certaine mesure, comme des chefs d'Etat.

« Cette appréciation (de van Vollenhoven sur le pouvoir réglementaire des gouverneurs généraux citée plus haut) ne nous paraît pas tout à fait juste. Mettant même à part les pouvoirs financiers, il est certain que de nombreux décrets ont permis aux gouverneurs généraux d'édicter des règlements sur

nouvel organisme créé, qui en est une émanation, telle une délégation permanente du conseil d'administration.

Par contre, on ne saurait substituer une délégation permanente du conseil d'administration au conseil d'administration, lorsque celui-ci est formellement prévu, sans modifier le décret de 1912, c'est-à-dire sans un décret contresigné des Ministres des Colonies et des Finances.

Les différents conseils énumérés ont ceci de commun qu'ils ne sont que des assemblées consultatives.

*
* *

Le contrôle préventif et la décentralisation. — L'approbation des budgets. — La circulaire d'envoi du décret financier de 1912, dans la partie consacrée à la préparation, à l'approbation et à l'exécution des budgets, s'exprime ainsi :

beaucoup de points ; on pourrait, du reste, soutenir que le pouvoir réglementaire a été dévolu aux gouverneurs généraux dans toute son ampleur par les textes qui ont chargé ces hauts fonctionnaires « de l'organisation des services .. » (Voir page 28 et suivantes).

(2) *Pouvoirs des intérimaires (gouverneurs et gouverneurs généraux).*

Décision présidentielle du 10 mai 1896 : « Les intérimaires, à moins d'ordres spéciaux de mon Département ou d'une délégation bien déterminée, doivent se borner à l'expédition des affaires courantes... », précisée par la circulaire ministérielle du 20 juin 1911 qui distingue trois cas :

1° La colonie est sans titulaire.

2° La colonie est confiée à un titulaire, mais celui-ci est absent, en congé.

3° La colonie est confiée à un titulaire, mais celui-ci est absent, en mission.

Ces textes s'imposent évidemment aux fonctionnaires dans leurs rapports entre eux, mais vis-à-vis des personnes privées leur valeur est contestée :

Dislère, p. 265, n° 327. « Les gouverneurs absents de la colonie ne conservent plus aucune des attributions qui leur sont confiées ». Le gouverneur absent de la colonie ne peut contracter valablement en son nom que s'il a une délégation spéciale de l'autorité ayant qualité pour représenter la colonie. (Conseil d'Etat, arrêt du 27 juin 1884).

Cour de cassation (Chambre criminelle). Arrêt du 6 février 1914 — Le gouverneur p. i. a les mêmes pouvoirs de délégation que le gouverneur. Or, on ne peut déléguer sans texte formel (à ce sujet, arrêt du Conseil d'Etat du 2 décembre 1892). Comme aucun texte ne prévoit la délégation de l'intérimaire, on est conduit à en conclure que le gouverneur p. i. est le véritable gouverneur de la colonie et le seul capable de contracter en son nom.

Cour de Cassation (Chambre criminelle). Arrêt du 9 avril 1903. — Le gouverneur général intérimaire est l'autorité compétente, malgré la non-observation de la décision présidentielle du 10 mai 1896. Le « Recueil de législation et de jurisprudence coloniales » (Dareste) de 1903 ajoute : « La décision présidentielle du 10 mai 1896, alléguée par le pourvoi, n'a évidemment d'autre valeur que celle d'une recommandation d'ordre intérieur qui ne saurait porter atteinte au principe. »

La conclusion est qu'un décret doit intervenir pour rendre les dispositions de 1896 et de 1911 opposables aux particuliers.

« La commission s'est inspirée de cette idée directrice que, s'il est utile de conférer aux colonies une autonomie de plus en plus grande, il convient en même temps de rendre plus effectif le contrôle financier de la métropole. C'est dans le même ordre d'idées, et afin de donner satisfaction aux vœux exprimés à maintes reprises par la Cour des comptes ou devant le Parlement, que l'art. 69 du décret généralise l'approbation par décret des budgets des colonies, qui n'était précédemment prévue que pour le budget général de l'Indochine et les différents budgets de l'Afrique Occidentale et de l'Afrique Equatoriale françaises ».

Cependant, la tendance de la Commission de 1911 à l'approbation par décret sans aucune dérogation, ou tout au moins par le pouvoir métropolitain (arrêté ministériel ou décret), était très nette :

« Considérant, dit une note de la Commission, que la matière budgétaire relève essentiellement du pouvoir législatif et que, dans les colonies, par suite de l'organisation des services, le gouverneur joue un rôle considérable dans la préparation, le vote et l'exécution des budgets, il serait utile de décider que l'approbation de ces budgets, la détermination des voies et moyens et l'approbation des comptes définitifs seront déferés au chef de l'Etat, qui légifère pour les colonies.

« On corrigerait ainsi l'irrégularité choquante au point de vue de la législation financière, résultant de la situation faite aux gouverneurs depuis la suppression des directeurs de l'intérieur (décret du 21 mai 1898). Actuellement, le gouverneur prépare le budget, le soumet aux conseils locaux, l'approuve lui-même dans un certain nombre de colonies, l'exécute et, enfin, en approuve le compte définitif. Il cumule les attributions de législateur, d'ordonnateur et de juge administratif...

« L'importance croissante de ces budgets ne peut pas laisser indifférents les pouvoirs publics ; la fortune de l'Etat est liée à la fortune des budgets locaux par suite du jeu réciproque des subventions et des contingents qui constitue, avec l'augmentation du chiffre des emprunts garantis par la métropole, une pénétration chaque jour plus intime du budget de la France et des budgets de ses colonies... »

L'approbation par décret était d'ailleurs à ce moment l'exception, puisque seuls, y étaient soumis le budget général de l'Indochine et les budgets annexes au budget général (décret du 20 octobre 1911), les budgets de l'A. O. F. (décret du 18 octobre 1904) et de l'A. E. F. (décret du 15 janvier

1910). Toutefois, pour Madagascar (décret du 12 décembre 1895), Mayotte et Comores (décret du 9 septembre 1899), la Côte des Somalis (décret du 28 août 1898), Saint-Pierre et Miquelon (décret du 4 février 1906), les budgets étaient approuvés par arrêtés ministériels.

La première exception indiquée à la circulaire d'envoi concerne les budgets des colonies à conseils généraux qui, en partie régis par le sénatus-consulte de 1866, se sont trouvés dans une certaine mesure hors de la compétence de la Commission (1).

La seconde exception visée par la circulaire d'envoi est

(1) Il n'est pas sans intérêt de reproduire l'argumentation, consignée dans un document de la Commission dont on a usé pour tenter de faire rentrer juridiquement les budgets des colonies à conseils généraux dans le droit commun.

Sous le régime des ordonnances organiques, ces budgets étaient : « votés par le conseil général et sanctionnés par le chef de l'Etat... Le gouverneur pourvoit, s'il y a lieu, à l'exécution provisoire et sans attendre notre sanction. »

L'article 16 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 spécifiait : « Les budgets ne sont valables qu'après avoir été approuvés par les gouverneurs qui sont autorisés à y introduire d'office les dépenses obligatoires auxquelles le conseil général aurait négligé de pourvoir, à réduire les dépenses facultatives, etc... »

Solution confirmée par l'article 616 du décret du 31 mai 1862.

Mais l'article 16 du sénatus-consulte de 1854 a été expressément abrogé par l'article 12 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866. (Le règlement du 14 janvier 1869 a reproduit (art. 283) les termes de l'article 616 du décret du 31 mai 1862, autrement dit les dispositions du sénatus-consulte de 1854, abrogées par celles de 1866).

L'article 5 du sénatus-consulte de 1866 décide :

« Le budget de la colonie est délibéré par le conseil général et *arrêté* par le gouverneur. »

L'article 8 :

« Si les dépenses obligatoires ont été omises... le gouverneur y pourvoit *provisoirement* à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues. En cas d'insuffisance de ce fonds, *il en réfère au Ministre* qui, sur sa proposition, inscrit d'office... »

Et l'article 12 :

« Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir voté le budget, *le Ministre de la Marine et des Colonies l'établirait* d'office, sur la proposition du gouverneur en conseil privé... »

Le gouverneur se borne, par suite, à arrêter le budget, à le rendre exécutoire dans le cas où il n'existe aucune contestation. Mais c'est au Ministre qu'il appartient de trancher les difficultés, d'établir d'office le budget lorsqu'il y a lieu.

On en avait conclu que l'absence d'approbation préalable et formelle du budget par le Ministre équivalait à une délégation tacite des pouvoirs du Ministre à son subordonné, que rien n'empêchait de la faire cesser, et que par suite les budgets des colonies à conseils généraux, même de celles soumises aux sénatus-consultes, pouvaient être approuvés par le Ministre.

En réalité, les pouvoirs respectifs des gouverneurs et du Ministre sont nettement délimités par le sénatus-consulte de 1866, et il n'appartient qu'à une loi de modifier la répartition de compétence qui en résulte. Ce n'est pas en fait au pouvoir hiérarchique qu'est soumis le gouverneur dans les attributions qui lui sont propres, et en tant qu'il représente la colonie, mais au contrôle administratif.

relative à l'Indochine, pour laquelle on accepta de laisser se poursuivre l'expérience tentée par le décret du 20 octobre 1911.

La modification a surtout été une question de forme, car, à l'exception des établissements d'Océanie dont le budget était approuvé par le gouverneur en conseil privé (décret du 19 mai 1903), la plupart des budgets, qui furent soumis à la nouvelle procédure, étaient déjà approuvés par arrêtés ministériels.

Dans sa tentative, et particulièrement en ce qui concerne les colonies à conseils généraux, la Commission s'exposait surtout à subir le reproche de centralisation.

Une note en émanant dit à ce sujet :

« On ne saurait davantage taxer cette mesure, de retour vers une centralisation excessive. En approuvant les budgets et les comptes, les gouverneurs agissent par délégation du pouvoir central et l'exercice de ce pouvoir délégué se trouve en opposition avec l'accomplissement de leur rôle d'ordonnateurs des budgets. Corriger un vice d'organisation n'est pas centraliser à outrance... »

Laissant de côté le cumul des fonctions d'ordonnancement et d'approbation des budgets, il paraît bien, après les conclusions auxquelles on a précédemment abouti, si intéressant qu'ait été l'effort de la Commission de 1911 pour établir quelque harmonie dans une matière qui en était totalement dépourvue, que l'approbation des budgets par le gouverneur constitue véritablement une mesure de décentralisation dont le retrait marquerait, au contraire, nettement un pas dans la voie opposée.

Le contrôle préventif n'est sans doute pas, même à l'égard des assemblées délibérantes, exclusif de toute décentralisation. Entre une disposition imposée par le pouvoir central, prise sur l'avis de l'assemblée, sur consultation conforme, sur sa proposition, il y a des degrés, mais la décentralisation complète aboutit à la suppression de tout contrôle *a priori*.

Toute décentralisation implique une certaine liberté, et la liberté comporte des risques qu'il faut savoir accepter. C'est une raison pour ne l'accorder qu'à bon escient.

Mais il ne saurait être question d'accroître à la fois et l'au-

tonomie d'un organisme et le contrôle préventif qui lui est appliqué. Ce sont là des termes contradictoires.

Cependant, à l'égard de personnes morales publiques qui ne sont certes pas indépendantes ou souveraines, on conçoit qu'un contrôle plus étroit soit la contre-partie d'une décentralisation plus large. Mais il ne peut s'agir que d'un contrôle *a posteriori* qui respecte les initiatives, dans le cas qui nous préoccupe, de la colonie, sans comporter l'abdication totale du pouvoir central.

Il est, en effet, des limites même à toute décentralisation. La liberté d'agir entraîne la responsabilité. Et le pouvoir central, qui a la charge de sauvegarder les intérêts généraux de l'ensemble de nos possessions, a le droit d'apprécier l'usage fait des prérogatives accordées, de supprimer ou de proposer le retrait de celles qui n'ont eu que des conséquences néfastes.

Sans doute, on peut objecter que l'obligation imposée à une autorité de rendre compte, alors qu'elle n'avait point jusqu'alors à le faire, peut apparaître comme une mesure de centralisation. Le contrôle *a posteriori* ne vise que les responsabilités, or l'absence de toute responsabilité, ce n'est point de la décentralisation, c'est la suppression de tout principe d'administration.

La décentralisation et le contrôle *a posteriori* sont les deux seules formules qui peuvent aller de pair.

Ce n'est pas à dire que la centralisation n'ait pas certains mérites. La création des gouvernements généraux, si elle constitue très certainement une mesure de décentralisation, réduit néanmoins d'autant les libertés susceptibles d'être accordées aux colonies du groupe prises isolément. Elle correspond cependant à la gestion d'intérêts communs, pour lesquels l'unité d'action est indispensable.

Pareillement, en matière financière, le budget général réalise l'unité indispensable à l'entreprise de travaux d'un intérêt général pour le groupe.

La décentralisation, autrement dit, doit tenir compte des domaines qu'embrassent les différents besoins particuliers, communs ou généraux.

L'approbation des comptes définitifs. — Une des autres idées essentielles de la Commission de 1911 a été d'établir une certaine similitude entre les règles d'approbation des budgets et des comptes définitifs.

La circulaire d'envoi du décret de 1912, au paragraphe relatif aux comptes administratifs, déclare :

« Il était nécessaire, en effet, que l'autorité même qui approuve les prévisions de recettes et de dépenses fût appelée à se prononcer sur les faits accomplis et à comparer le budget au compte avant d'approuver ce dernier ».

La note déjà citée de la Commission de 1911 dit :

« Il serait encore plus désirable d'établir une concordance complète en ce qui concerne l'approbation des comptes définitifs. Cette opération est le corollaire de l'approbation des budgets et pourtant, en pratique, les comptes définitifs sont arrêtés par les gouverneurs en Conseil. Cet usage ne souffre d'exception qu'à Saint-Pierre et Miquelon, dont les comptes doivent être soumis au Ministre (décret du 4 février 1906). D'autre part, l'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 décide que les comptes définitifs des colonies dont les emprunts sont garantis par l'Etat sont soumis, chaque année, à l'approbation des Chambres... Solution logique...

« Ces anomalies, justifiées, pour la plupart, par des raisons historiques, créent un constant défaut d'équilibre dans le régime financier des colonies. Pour rétablir cet équilibre, considérant que la matière budgétaire relève essentiellement du pouvoir législatif et que, dans les colonies, par suite de l'organisation des services, le gouverneur joue un rôle considérable dans la préparation, le vote et l'exécution des budgets, il serait utile de décider que l'approbation de ces budgets, la détermination des voies et moyens et l'approbation des comptes définitifs seront déferés au chef de l'Etat, qui légifère pour les colonies... »

Mais on aboutit ainsi à ce résultat que, plus on décentralise et moins on contrôle. L'effort tenté par la Commission pour soumettre les budgets des colonies à conseils généraux à l'approbation du pouvoir central n'était pas sans raison. En réalité, ce que la décentralisation ne permettait pas de faire pour les budgets des colonies à conseils généraux, le contrôle *a posteriori* l'autorisait pour les comptes définitifs.

Ce n'est pas la similitude de l'approbation des budgets

et des comptes définitifs que l'on doit rechercher, mais bien plutôt, dans certains cas, une sorte de compensation. L'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 était dominé par la question des emprunts garantis par l'Etat, et on ne peut le citer à l'appui de cette thèse. Mais c'est la solution qui résulte de l'article 161 de la loi de finances du 30 juin 1923, qui soumet à l'approbation des Chambres les comptes définitifs des colonies à gouvernements généraux.

Le contrôle *a posteriori* constitue le seul moyen, pour le pouvoir central, de concilier les aspirations des colonies et ses prérogatives essentielles.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE ANALYTIQUE

TITRE I^{er}

LES RÉFORMES DE DÉCONCENTRATION
ET DE DÉCENTRALISATION

CHAPITRE I^{er}

Les fonds secrets ⁽¹⁾

§ 1. PAR QUELLE CATÉGORIE D'ACTES DOIVENT ÊTRE RÉGLEMENTÉS LES FONDS SECRETS

La Cour des comptes, dans un référé du 21 février 1912, s'exprimait ainsi :

« En présence de l'importance considérable qu'ont prise les dépenses secrètes imputées sur les budgets locaux, la Cour a dû se demander si une simple circulaire ministérielle avait autorité suffisante pour déterminer par qui et dans quelles conditions devait être approuvé l'emploi des fonds secrets, et elle a pensé qu'il y avait lieu d'attirer votre attention sur ce point. »

Les juridictions chargées de juger les comptes, les pièces justificatives à produire à l'appui des comptes, sont présentement déterminées par le décret sur le régime financier des colonies du 30 décembre 1912 et le règlement impérial du 14 janvier 1869 sur la comptabilité du Ministère de la Marine et des Colonies. Le décret de 1912 ne fait d'ailleurs qu'appliquer, pour ce qui est des juges des comptes, l'article 126 de la loi de finances du 13 juillet 1911, auquel toutefois il ne semble guère que, dans le cas examiné, on ait à faire appel. On se trouve donc en présence d'un décret et d'un règlement ayant valeur de décret. On ne peut déroger à de tels actes que par un texte de même nature.

Le système en usage aux colonies est conçu à l'exemple de celui pratiqué pour les fonds secrets de l'Etat : c'est sa justification. Le décret sur la comptabilité publique de 1862,

(1) Modification au régime du 30 décembre 1912 : Lettres du 11 mai 1926 aux gouverneurs généraux de l'A. O. F. et de l'A. E. F.

pas plus que les actes antérieurs, ne mentionnent aucune exception aux règles générales de la comptabilité publique en faveur des fonds secrets. Cependant, les nombreuses discussions parlementaires, à l'occasion du vote des fonds secrets de l'Etat, ne permettent pas de douter que ces dépenses échappent aux règles ordinaires.

Pratiquement, on ne saurait contester la légalité de la méthode en vigueur pour les budgets locaux. Une dérogation aussi évidente aux principes comptables prend, de par sa durée même, le caractère d'une règle. On peut seulement se demander si, pour l'harmonie de la réglementation, il ne conviendrait point de consacrer par un texte, la compétence du Ministre en la matière (1). C'est toute la portée de la réforme suggérée.

Le régime financier des colonies fait l'objet de décrets interministériels. La circulaire d'envoi du décret de 1912, en date du 22 mars 1913, qui réglemente les fonds secrets, porte la seule signature du Ministre des Colonies. Mais la question a été examinée par la Commission de 1911, comprenant des représentants du département des Finances. Plus récemment encore, les modifications apportées au mode d'approbation des fonds secrets des groupes de l'A. O. F. et de l'A. E. F. lui ont été soumises.

(1) Les observations de M. le commissaire du gouvernement Romieu, sur les pouvoirs de délégation, publiées à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat du 2 décembre 1892, contiennent ce passage relatif à l'absence d'un texte déterminant la compétence des sous-secrétaires d'Etat, mais dont on peut s'inspirer pour d'autres autorités.

« Si la situation juridique des sous-secrétaires d'Etat n'est pas définie d'une manière précise, si la légalité de leurs attributions est contestée, cette incertitude ne tient-elle pas à la façon toute particulière dont ce rouage important de notre administration s'est introduit dans nos institutions? Ni la Constitution, ni aucun texte législatif n'en ont prévu l'existence, et cette absence de textes choque singulièrement nos idées et les habitudes de notre esprit. En Angleterre, pays de tradition et de droit coutumier, une semblable lacune ne serait pas de nature à préoccuper les juristes...

« En France, nous sommes un pays de droit écrit : les nouveaux venus à la vie politique doivent produire leur acte d'état-civil, et nous n'admettrions pas qu'on puisse nous dire : « J'existe, donc je suis ». Aussi exigeons-nous non seulement qu'il y ait des textes, mais la plupart du temps que ces textes soient législatifs. » (Voir Panhard : « Recueil des arrêts du Conseil d'Etat. »)

En ce qui concerne les fonds secrets, aucun texte n'a donné compétence au Ministre pour les réglementer, mais les actes qui pourraient intervenir ne feraient que consacrer l'état de choses existant.

Le problème se réduit, en définitive, à une question de forme (1).

* * *

§ 2. RÉGLEMENTATION ANTÉRIEURE A LA CIRCULAIRE D'ENVOI DU DÉCRET DE 1912

La circulaire ministérielle relative aux fonds secrets alloués sur les budgets locaux du 5 mars 1890 décide :

« Pour les dépenses secrètes du budget de l'Etat, il a été admis qu'à défaut de contrôle judiciaire, un contrôle administratif doit être exercé par une autorité supérieure à celle qui a disposé des fonds alloués. Quand ces fonds sont employés par un ministre, c'est au Président de la République qu'il appartient d'approuver le compte justificatif de la dépense. »

« Par analogie, lorsqu'il s'agira de fonds des budgets locaux, la décision approbative devra, dorénavant, émaner de l'Administration centrale des colonies... »

La circulaire « Comptabilité publique », du 20 août 1898, paragraphe 7, citée par la circulaire d'envoi du 22 mars 1913, précise que le paiement des secours de toute nature doit être justifié par la production de l'acquit de la partie prenante.

La circulaire ministérielle du 11 avril 1904 adopte cette conception :

« Les allocations inscrites dans les budgets locaux pour le soulagement des infortunes cachées ne se distinguent pas, au point de vue des règles de la comptabilité, des dépenses ordinaires des budgets. En conséquence, les justifications des sommes mises à la disposition des gouverneurs doivent être jointes aux mandats de paiement. »

La circulaire ministérielle du 27 décembre 1909 est ainsi libellée :

(1) Le plus gros ennui de la méthode par circulaires est qu'elles ne figurent pas toujours au Bulletin Officiel des Colonies ; telles sont, concernant la matière, les circulaires des 11 avril 1904, 27 décembre 1909. Le procédé par lettres accentue encore cet inconvénient. Certaines cependant, de par les observations qu'elles contiennent, intéressent l'ensemble de nos colonies ; d'autres, modifiant la réglementation en vigueur même dans une seule colonie, touchent à la doctrine. On peut ainsi citer les lettres des 6 mai 1922, 13 juin 1925, 11 mai 1926 au gouverneur général de l'A. O. F., etc... C'est pourquoi on a reproduit les passages les plus importants de ces documents.

« Périodiquement, la Cour des comptes, en examinant les comptes des divers budgets des colonies, demande à mon Département la production du compte d'emploi des sommes inscrites dans certains budgets sous la rubrique : « Fonds mis à la disposition des gouverneurs pour soulager les infortunes cachées ».

« Or, il n'est pas douteux que ces sommes constituent de véritables fonds secrets, pour l'emploi desquels la Haute-Assemblée n'a pas à demander de pièces justificatives ; une décision ministérielle approuvant leur utilisation suffit.

« Afin de mettre un terme dans l'avenir à toute confusion résultant d'une dénomination inexacte, j'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir faire disparaître du budget de la colonie que vous administrez, cette rubrique, au cas où elle y figurerait encore, et la remplacer par celle de « Fonds secrets », qui ne laisse aucun doute sur la nature des crédits en question. »

La Cour des comptes ne manqua pas de souligner, dans un référé du 29 janvier 1912, la contradiction au moins apparente existant entre les deux circulaires de 1904 et de 1909.

La Commission de revision du régime financier des colonies de 1911 — qui comprenait un membre de la Cour des comptes — consultée, estima que :

« La circulaire ministérielle du 27 décembre 1909 n'avait pas eu pour effet de définir le caractère des fonds mis à la disposition des gouverneurs, mais de rectifier une formule inexacte. La dénomination de « fonds mis à la disposition des gouverneurs », usitée jusqu'alors, était imprécise. Il s'agissait, en réalité, de fonds secrets ; une décision ministérielle suffit pour en approuver l'emploi. (Procès-verbal de la séance du 24 juin 1912.) »

La Cour des comptes acceptait d'ailleurs le caractère particulier des fonds secrets, mais elle pensait :

« Les dépenses secrètes doivent rester une exception et demeurer strictement limitées aux opérations présentant un caractère confidentiel. » (Référé du 29 janvier 1912, déjà cité.)

* * *

§ 3. LA CIRCULAIRE D'ENVOI DU 22 MARS 1913 ET LES TEXTES POSTÉRIEURS

La nomenclature-type des dépenses du service local, annexée au décret financier de 1912, indique qu'un chapitre spécial

est affecté aux fonds secrets. « Leur dissémination dans les divers chapitres de dépenses provoquait parfois des confusions regrettables d'imputation ». (Circularité d'envoi du décret de 1912). Il pouvait en résulter d'autant plus facilement des dépassements de crédits que la comptabilité des trésoriers-payeurs n'est tenue que par chapitre budgétaire.

La circularité d'envoi classe les fonds secrets sous trois rubriques : surveillance spéciale à exercer dans un but de sûreté générale ; entretien d'intelligences répondant à des nécessités politiques ; secours à des personnes dont on ne peut divulguer les noms. Elle soumet le détail de leur emploi à l'approbation ministérielle, à l'exception des fonds secrets des budgets de l'Indochine, autres que le budget général, « approuvés par le gouverneur général qui approuve ces budgets. »

Cette circularité a été complétée par un certain nombre de textes dont les plus importants sont :

La circularité du 22 octobre 1913, relative à la transmission directe aux comptables des arrêtés portant approbation de l'emploi des fonds secrets. L'application de cette circularité a été rappelée par un référé de la Cour des comptes du 7 décembre 1923 ;

La circularité du 2 mai 1919, visant l'observation des règles posées par la circularité d'envoi de 1913, concernant l'octroi de secours sur fonds secrets ;

Une lettre du 6 mai 1922 au gouverneur général de l'A. O. F., au sujet des timbres à apposer sur les quittances produites à l'appui des comptes de gestion des fonds secrets ;

Une lettre du 13 juin 1925, au gouverneur général de l'A. O. F., traitant des « dépenses politiques et fonds secrets », et « des principales règles concernant la gestion et l'emploi des fonds secrets » ;

Deux lettres du 11 mai 1926, respectivement au gouverneur général de l'A. O. F. et au gouverneur général de l'A. E. F., modifiant le mode d'approbation des comptes d'emploi des fonds secrets des colonies de ces deux gouvernements généraux.

Evolution restrictive. — Sous le régime de la circulaire de 1890, certaines dépenses secrètes effectuées par des agents locaux, notamment par les commissaires de police des grandes villes sur les fonds des budgets locaux, n'étaient approuvées que par les gouverneurs, encore que la circulaire ne leur donnât pas ce droit d'approbation (référé de la Cour des comptes du 21 février 1912). Il résulte d'une correspondance échangée entre le Département et le gouverneur général de l'A. O. F. en 1924-1925 que, présentement, les fonds secrets doivent, en raison de leur caractère particulier, être employés uniquement par les gouverneurs et ne pas être mis à la disposition des commandants de cercle. La Cour des comptes, en 1912, s'élevait seulement contre la nature de l'approbation. Les gouverneurs doivent donc décider eux-mêmes de l'utilisation des fonds secrets, et ne pas s'en remettre aux initiatives des chefs de province.

La circulaire ministérielle du 5 mars 1890, déjà citée, dit encore : « Le contrôle de ces dépenses, pour être effectif, doit porter sur un compte spécial appuyé, *autant que possible*, des pièces justificatives... » Cette atténuation n'a pas été reproduite dans les textes postérieurs. La lettre du 13 juin 1925, du Ministre des Colonies au gouverneur général de l'A. O. F., indique que :

« Les fonds secrets n'en restent pas moins soumis, quant à leur mode de justification, aux règles rappelées dans la circulaire du 22 mars 1913. Leur emploi, notamment, doit donner lieu à l'établissement de quittances des parties prenantes, même si celles-ci sont illettrées. »

La circulaire d'envoi de 1913 spécifie d'ailleurs :

« Ces dépenses continueront, du reste, à être justifiées dans les formes prévues par la circulaire « Comptabilité publique » du 20 août 1898, paragraphe 7, et par la circulaire (Colonies) du 11 avril 1904, c'est-à-dire par la production des quittances des parties prenantes. »

Ces deux dernières circulaires visent seulement les secours ; la circulaire de 1913 étend la même règle à toutes les dépenses sur fonds secrets, les pièces justificatives devant être produites à l'appui du compte d'emploi soumis à l'autorité char-

gée de l'approbation des fonds secrets, l'arrêté d'approbation des fonds secrets étant seul à joindre au compte de gestion du trésorier-payeur relatif au service local. Il est des cas cependant où la nécessité d'une quittance est de nature à gêner l'utilisation de ces fonds.

On se trouve donc en présence d'une évolution restrictive de l'emploi des fonds secrets.

La lettre du 13 juin 1925 au gouverneur général de l'A. O. F. a nettement distingué les fonds secrets des « dépenses politiques ».

« Si les dépenses auxquelles l'autorité administrative doit faire face revêtent à ses yeux un caractère confidentiel, elle doit obligatoirement y pourvoir par le moyen des « fonds secrets » inscrits au budget local et pour lesquels il lui appartient, lors de la préparation de celui-ci, d'établir des prévisions suffisantes. Si, au contraire, il s'agit simplement de dépenses ayant un caractère politique, mais qui ne doivent pas être soustraites nécessairement aux obligations ordinaires de la comptabilité publique, leur imputation au titre de « Dépenses politiques » est parfaitement régulière, mais, dans ce cas, le trésorier-payeur a le devoir d'exiger toutes les justifications réglementaires de ces dépenses, lesquelles relèvent du juge ordinaire des comptes. Toute autre manière de faire aboutirait à soustraire des dépenses politiques à la fois au contrôle de la Cour des comptes et à l'appréciation du Ministre des Colonies. Elle constituerait une grave irrégularité. »

Ce même document reprend les observations déjà formulées dans la lettre du 6 mai 1922 au gouverneur général de l'A. O. F., relativement à l'apposition de timbres sur les quittances produites à l'appui des fonds secrets.

« ... Ces quittances ou reçus sont, au même titre que les autres documents comportant libération des sommes ou valeurs, assujettis au droit de timbre, institué par la législation en vigueur dans la colonie sur l'impôt du timbre-taxé... »

Mais la lettre du 6 mai 1922 dit aussi :

« Il va de soi, toutefois, qu'au cas où la nécessité vous en apparaîtrait, il vous sera loisible d'user de la faculté qui vous est laissée par l'article 53 de l'arrêté susvisé (arrêté du gouverneur général, du 23 avril 1921, sur l'impôt du timbre-taxé en A. O. F.), pour compléter, dans le cas d'espèce, l'énumération des actes divers soustraits à l'obligation du timbre. »

Il est évident que l'on ne peut imposer une telle servitude aux gouverneurs.

Conservation des comptabilités. — La lettre du 13 juin 1925, au gouverneur général de l'A. O. F., a également rappelé que :

« ... Les fonds secrets constituent un compte spécial faisant l'objet d'une gestion personnelle et annale. Chacun des comptes doit donc, en fin d'année ou lors de toute mutation en cours d'année, être, en cas de reliquat, liquidé par un reversement au Trésor des sommes non dépensées... »

L'arrêté d'approbation du Ministre ou du gouverneur général donne quitus au gouverneur, comptable des fonds secrets. Mais de ce que la gestion est personnelle, il n'en résulte pas, comme la question a cependant été soulevée, que les pièces relatives aux fonds secrets deviennent la propriété du fonctionnaire comptable, et peuvent être détruites après l'accomplissement de la formalité d'approbation. Pour confidentiels que soient les fonds secrets, les comptes d'emploi, livres, pièces justificatives, sont cependant des documents administratifs et doivent être conservés, comme le sont d'ailleurs au Ministère des Colonies les dossiers de fonds secrets qui y sont transmis. Par suite, leur communication, selon les règles spéciales aux documents confidentiels, ne saurait être refusée aux fonctionnaires qui, de par leurs attributions ou de par la nature de leur mission particulière, ont qualité pour les consulter. Pratiquement, le problème ne concerne guère que les comptes approuvés par les gouverneurs généraux.

Le régime nouveau de l'A. O. F. et de l'A. E. F. — Une modification importante, apportée à la réglementation des fonds secrets depuis 1913, réside dans l'extension du système d'approbation adopté pour l'Indochine, à l'A. O. F. et à l'A. E. F., par lettres du 11 mai 1926 :

« ... Le décret du 4 juillet 1920, portant modification de l'article 69 du décret du 30 décembre 1912, a chargé les gouverneurs généraux de l'A. O. F. et de l'A. E. F. de l'approbation des budgets locaux des colonies du groupe et les a ainsi placés, à cet égard, dans

la même situation que leur collègue de l'Indochine. Il m'a donc semblé normal que ces mêmes règles soient appliquées dans ces deux groupes de colonies, quant au mode d'approbation des comptes des fonds secrets.

« En conséquence, j'ai décidé de vous laisser désormais le soin d'approuver les comptes de gestion des lieutenants-gouverneurs des colonies du groupe de l'A. O. F. (A. E. F.), le compte du gouverneur général demeurant, bien entendu, soumis à l'approbation ministérielle... »

C'est le résultat logique de « l'expérience de décentralisation prévue dans le décret du 20 octobre 1911, portant réorganisation du budget général et des budgets locaux de l'Indochine » (circulaire d'envoi du décret de 1912) et poursuivie depuis par le décret du 4 juillet 1920 précité.

CHAPITRE II

Les réformes de décentralisation d'initiative parlementaire ⁽¹⁾

Les mesures de décentralisation d'initiative parlementaire, qui touchent à plusieurs parties du décret de 1912 sur le régime financier des colonies, mériteraient d'être examinées, groupées dans un même chapitre, en raison des liens qui existent entre elles. Cependant, nous étudierons ailleurs, celles concernant les contributions et taxes locales et les dépenses obligatoires, pour ne point morceler ces matières.

M. Boisneuf, député de la Guadeloupe, auteur des propositions de lois qui ont conduit à ces réformes, a indiqué le but visé dans l'avant-propos de son ouvrage : « *Manuel du conseiller général des Colonies* » :

« ... Nous ne saurions nous contenter d'un pseudo-régime d'autonomie financière (2) ou budgétaire, qui, sous prétexte d'affranchir le contribuable métropolitain de la charge de certaines dépenses à faire aux colonies, aboutirait pratiquement à livrer... le contribuable colonial à l'arbitraire du pouvoir métropolitain...

« Dans tout régime de véritable autonomie, l'extension progres-

(1) Modifications du décret de 1912 : loi du 28 novembre 1916 ; article 8 de la loi du 31 mars 1919 ; loi du 4 janvier 1920 ; article 115 et 116 de la loi du 31 juillet 1920.

(2) « Il est de formule courante de dire que l'article 33 de la loi de finances de 1900 a réalisé l'autonomie financière des colonies. Cette formule n'est que partiellement exacte. Les colonies supportent toutes leurs dépenses et disposent de tous leurs revenus, telle est la véritable expression de l'autonomie financière. En fait, l'article 33 de la loi de finances de 1900 a consacré le principe du « self supporting », sans reconnaître aux colonies des groupes visés..., celui de délibérer souverainement sur les taxes destinées à faire face à ces mêmes dépenses. » Rapport au nom de la Commission de l'Algérie, des colonies et des protectorats du 14 février 1922 par M. Diagne, député, sur un projet de loi tendant à compléter l'énumération des dépenses obligatoires...

sive des libertés locales, le renforcement graduel des pouvoirs spécifiquement locaux sont des nécessités vitales pour les colonies. »

Et dans l'exposé des motifs de la proposition de loi du 11 mars 1915 :

« Le rôle du gouverneur doit, en matière financière, consister dans la préparation et l'exécution du budget voté par le Conseil général. Rien de plus. »

*
* * *

§ 1. LA PROPOSITION DE LOI DU 11 MARS 1915

Dès janvier 1915, il était demandé la promulgation à la Guadeloupe d'un certain nombre de textes concernant les conseils généraux de la métropole, et destinés « à atténuer les inconvénients résultant du régime restrictif imposé aux colonies par la loi de finances du 13 avril 1900 (article 33) et aggravé par l'interprétation que le Conseil d'Etat a donné à ce texte, dans son avis du 7 juillet 1903 » (1-2).

L'article 8 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 permet, en effet, pour les trois vieilles colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, l'application par décret des lois en vigueur dans la métropole.

(1) On trouvera la critique de la loi de 1900 dans l'ouvrage de M. Boisneuf : « Manuel du Conseiller général des Colonies », Larose, éditeur, au chapitre « Les recettes ». Egalement dans Penant : « La tribune des colonies et des protectorats » (1901), l'article : « Le nouveau régime financier des colonies françaises et les pouvoirs des conseils généraux » où se trouve cette formule : « ... Brider le suffrage universel aux colonies, cela devient une maxime... »

Par contre : Rapport sur le budget général de l'exercice 1911 (Ministère des Colonies), de M. Noulens, député.

« C'est l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 qui a donné à notre organisation financière coloniale sa forme la meilleure... Depuis la mise en vigueur de ces dispositions, les charges de l'Etat ont diminué dans de fortes proportions, non seulement par le fait du passage dans les budgets locaux des dépenses jusqu'alors supportées par le budget colonial, mais encore par suite de l'abaissement progressif des subventions et de l'augmentation croissante des contingents. Le Parlement tient d'ailleurs la main à ce que l'appoint financier, que la métropole doit encore consentir à quelques colonies, diminue rapidement. On ne peut que se féliciter des résultats qui ont été obtenus jusqu'ici dans cet ordre d'idées ; les colonies s'habituent progressivement à prendre conscience d'elles-mêmes et à adapter leurs dépenses aux ressources qui leur sont propres ». Ces lignes de 1911 ont encore plus de force aujourd'hui.

Voir surtout dans G. François : « Le budget local des colonies », Larose, éditeur, éditions 1900, 1903, 1908, une étude détaillée de la loi de 1900 et de ses causes.

(2) L'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 envisagé se rapporte à la phrase finale du § 3 de l'art. 3 de la loi de finances du 13 avril 1900 : « Jusqu'à l'ap-

« Des décrets de l'empereur peuvent ordonner la promulgation, dans les colonies, des lois de la métropole concernant les matières énumérées dans l'article 6. »

Mais l'article 12 spécifie :

« ... Le mode d'élection et le nombre de membres de chaque Conseil général, ainsi que la durée des sessions, sont déterminés par décret de l'Empereur rendu dans la forme d'un règlement d'administration publique. »

La procédure expéditive du décret simple ne peut donc être employée que dans certains cas. La proposition de loi du 11 mars 1915, dont il va être question, critiquait d'ailleurs cette méthode dans l'exposé des motifs :

« Certaines dispositions de la loi du 10 août 1871 ont été, par décret, déclarées applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. C'est, par exemple, par décret en Conseil d'Etat qu'a été instituée dans ces colonies une « Commission coloniale » du Conseil général à l'imitation de la Commission départementale.

« Ce décret a consisté dans la promulgation, *mutatis mutandis*, dans ces colonies, de quelques-uns des articles de la loi du 10 août 1871.

« Mais l'on peut très sérieusement contester la légalité d'une pareille procédure. Sans entrer dans l'examen de la controverse qu'elle soulève, nous ne pouvons pas, quant à nous, ne pas la con-

probation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes ». (L'avis du 7 juillet 1903 répond à cinq questions qui seront toutes citées au cours de cet ouvrage).

« *Cinquième question* : Quelle est la portée de la disposition aux termes de laquelle le conseil général est appelé à délibérer de nouveau sur les contributions et taxes, lorsque le Conseil d'Etat a refusé d'approuver ses délibérations?

« Considérant que si cette disposition de l'avant-dernier alinéa du § 3 de l'article 33 de la loi de 1900 était prise dans son acception littérale, le Conseil d'Etat devrait renvoyer, pour modification, aux assemblées locales, toute délibération qu'il désapprouverait, soit en totalité, soit en partie ;

« Mais qu'une telle procédure, étant donné le grand éloignement de la plupart des colonies et l'unicité de session ordinaire de leurs conseils généraux, aurait le sérieux inconvénient de laisser en vigueur, pendant des périodes prolongées, des impôts dont le principe aurait été condamné ;

« Qu'il paraît dans ces conditions, que la disposition doit être entendue dans ce sens que le Conseil d'Etat a qualité pour donner force exécutoire à toutes les délibérations qu'il a admises, les conseils généraux n'étant appelés à revenir que sur celles des innovations votées par eux qui auraient provoqué des critiques.

« Que cette façon de procéder emporte, par voie de conséquence, la validation *de plano* des tarifications nouvelles dans la limite des chiffres acceptés par le Conseil d'Etat, l'excédent seul se trouvant frappé de caducité. »

M. Boisneuf a écrit à ce sujet, dans son « Manuel du Conseiller général des Colonies », chapitre : « Les recettes » : « Si la loi est mal faite, qu'on en appelle au Parlement... »

« ... Cela n'est pas interpréter la loi, c'est y ajouter. »

damner, parce qu'elle aboutit, en fait, à permettre au pouvoir exécutif de modifier les attributions des Conseils généraux des colonies. Sans doute, ces assemblées n'ont pas eu à s'en plaindre jusqu'ici, mais il ne faut pas oublier que c'est un principe essentiel de droit, que le pouvoir de décréter implique celui d'abroger et que, par conséquent, reconnaître la légalité des mesures qui ont permis au gouvernement d'étendre aux vieilles colonies le bénéfice de l'application de certaines dispositions de la loi du 10 août 1871, c'est reconnaître du même coup au gouvernement, non seulement le droit d'abroger, mais encore de modifier les textes organiques des assemblées coloniales.

« Les Conseils généraux des colonies doivent avoir une organisation légale définitive, tout comme les assemblées départementales de la métropole. »

Le 11 mars 1915, MM. Boisneuf et Lagrosillière, députés, déposaient une proposition de loi portant réforme de la constitution de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

L'exposé des motifs débute ainsi :

« Notre but est de placer la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, absolument mûres pour cet honneur, sous le régime de la loi française, du droit commun national. Nous demandons, plus spécialement, l'application à ces vieilles terres françaises, qui sont de « véritables départements d'outre-mer », de la législation métropolitaine sur l'organisation départementale, sous réserve de certaines modifications nécessitées par les circonstances locales. »

C'est donc l'assimilation avec la métropole, demandée par les représentants des vieilles colonies.

L'exposé des motifs se réfère d'ailleurs à un projet de loi antérieur :

« Le 23 juin 1891, le gouvernement déposait sur le bureau des Chambres « un projet de loi concernant l'organisation politique et administrative des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ».

« L'exposé des motifs le justifiait ainsi :

« Les critiques les plus vives qui ont été dirigées contre la situation actuelle visent surtout ce qu'on a appelé le régime des décrets...

« On signale, en outre, que les citoyens de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ont été reconnus aptes à exercer tous leurs droits politiques et qu'on ne peut, par suite, les maintenir plus longtemps sous un régime autre que celui sous lequel sont placés tous les autres citoyens...

« C'est en vertu de ces considérations que le projet dispose, d'une

manière générale, qu'à l'avenir, les lois votées par la métropole seront, de plein droit, applicables aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, à moins que le législateur ne juge, au moment du vote, cette application impraticable ou dangereuse et n'en décide autrement...

« Nous croyons devoir faire remarquer que notre proposition s'inspire très largement des dispositions du projet de loi déposé le 23 juin 1891 sur l'organisation de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion et des dispositions de la proposition de loi déposée au Sénat le 15 juillet 1890, par MM. les sénateurs de la Guadeloupe et de la Martinique, sur l'organisation de ces deux colonies.

« Le plus souvent, nous n'avons fait que reproduire littéralement des articles empruntés à l'un ou l'autre de ces documents... »

La proposition de loi du 11 mars 1915 (1), qui sans doute assimilait les colonies à sénatus-consulte aux départements français, mais donnait aussi aux conseils généraux des vieilles colonies des pouvoirs dépassant sensiblement ceux des assemblées métropolitaines similaires, qui abrogeait les sénatus-consultes de 1854 et de 1866, l'art. 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 sur l'autonomie financière des colonies, instituait en définitive un ordre de choses complètement

(1) Depuis, d'autres propositions ont été déposées :

Proposition de loi tendant à transformer en départements français les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, présentée par M. Henry Lémery, le 7 août 1919, à la Chambre des Députés. Proposition semblable présentée par le même auteur, le 25 janvier 1923, au Sénat.

Voir dans A. Girault : « Principes de colonisation et de législation coloniale », un exposé de la question (2^e partie, tome I, p. 250). Les propositions précitées répondent : « Nous estimons que ces objections ne sont pas décisives. »

L'exposé des motifs des propositions des 7 août 1919 et 25 janvier 1923 est, au point de vue du régime financier, ainsi conçu :

« Le régime financier des Antilles et de la Réunion soulève deux problèmes principaux :

« 1^o Celui des impôts à percevoir dans ces départements ;

« 2^o Celui du partage des recettes et des dépenses avec l'Etat.

« Sur le premier point nous vous proposons de maintenir le statu quo : d'une part, en effet, un bouleversement fiscal, en le supposant même possible, comporterait les dangers inhérents à ce genre d'opérations, dangers que l'expérience a toujours révélés et qui ne menacent que trop les finances de la métropole ; d'autre part, l'exemple de l'Algérie nous démontre que l'assimilation n'implique pas l'identité de législation fiscale ; enfin, dans la France métropolitaine elle-même, l'uniformité n'est pas stricte : qu'il nous suffise à cet égard de rappeler les zones neutres voisines de la Suisse, le régime des tabacs de zone, le problème des ports francs etc. La fiscalité est ou devrait être une affaire de réalisme. Le réalisme, ici, nous conseille de ne rien changer, du moins pour le moment.

« Sur le deuxième point, quelques modifications seront nécessaires. Il faut

nouveau, exigeait une étude trop approfondie, des consultations trop nombreuses, pour pouvoir être réalisée dans les circonstances difficiles de la guerre.

On eut donc recours à des propositions fragmentaires.

*
* *

§ 2. LA LOI DU 28 NOVEMBRE 1916 SUR L'ORGANISATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX

La proposition de loi du 5 août 1915, présentée par MM. Boisneuf, Lagrosillière et Gasparin, députés, avait pour objet l'application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion de certaines dispositions de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des conseils généraux.

Son rattachement à la proposition d'ensemble antérieure est indiqué dans l'exposé des motifs :

« En attendant une réforme d'ensemble, reconnue nécessaire par tous, de l'organisation actuelle des vieilles colonies, quelques améliorations dans les divers rouages de cette organisation nous paraissent devoir être réalisées d'urgence, afin de tarir la source d'incontestables abus et de permettre aux représentants qualifiés d'intérêts locaux d'assurer efficacement la sauvegarde de ces intérêts. »

La loi du 28 novembre 1916 rend applicable à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion les articles 23 (deux sessions ordinaires); 24 (sessions extraordinaires); 56 (rapports du préfet sur : la situation du département, l'état des différents services publics, les affaires à soumettre au conseil général); 57 (budget); 66 (comptes administratifs) de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des conseils généraux; l'article 25 (comptes du trésorier-payeur) de la loi du

dra procéder à une nouvelle répartition des dépenses et des recettes; il faudra supprimer les unes et les autres du budget du Ministère des Colonies pour les répartir entre les autres budgets; il y aura lieu enfin de déterminer la part de l'Etat dans les dépenses d'intérêt général autres que les dépenses militaires, en tenant compte de ce fait que l'Etat ne percevant aucun impôt aux Antilles et à la Réunion, ne peut évidemment pas se charger de toutes ces dépenses. C'est, au fond, l'application de règles traditionnelles; il appartiendra à un règlement d'administration publique de les adapter à la situation nouvelle. »

On aboutit ainsi à la constatation de l'impossibilité de placer les trois vieilles colonies sous le régime du droit commun des départements.

18 juillet 1892, relative aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1893 ; la loi du 8 juillet 1899, qui modifie l'article 71 (élection du président de la commission départementale) de la loi du 10 août 1871 ; la loi du 9 juillet 1907, relative à la date d'ouverture de la deuxième session ordinaire des conseils généraux et à l'élection des bureaux. Elle apporte, en outre, certaines modifications aux textes précités :

« Article. 2 — Les décrets prévus aux articles 24, 57 et 66 de la loi du 10 août 1871 sont remplacés par des arrêtés des gouverneurs en conseil privé.

« Les attributions dévolues au Ministre de l'Intérieur, au préfet et à la commission départementale par les textes visés à l'article 1^{er} de la présente loi sont conférées respectivement au Ministre des Colonies, au gouverneur et à la commission coloniale.

« Par dérogation... (Fixation des dates des sessions ordinaires »)...

Il ne sera examiné que les dispositions touchant au régime financier des colonies, c'est-à-dire les articles 57, 66 de la loi de 1871, 25 de la loi de 1892.

A la vérité, l'article 23, qui institue deux sessions ordinaires, n'est pas sans exercer quelque répercussion sur certaines procédures financières, puisque même on arguera de la double session pour créer un budget rectificatif, mais il suffira de retenir l'existence de deux sessions que l'on trouvait d'ailleurs déjà antérieurement, à la Nouvelle-Calédonie (décret du 10 août 1895).

L'article 57.

« Article 57. — Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Le budget délibéré par le conseil est définitivement réglé par décret (arrêté du gouverneur en conseil privé). Il se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire. »

La seule innovation réside dans la fixation du délai mini-

mun pour la communication du projet de budget et des pièces à l'appui. Cela résultait d'ailleurs implicitement du décret du 12 juin 1879, portant institution d'une commission coloniale dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. L'article 13 de ce texte prescrit, en effet, que la commission coloniale doit, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil général, présenter, « dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par l'administration ». Il est, sans aucun doute, préférable de préciser exactement les droits de chacun.

La division en budget ordinaire et budget extraordinaire correspond, dans une certaine mesure, à celle des recettes ordinaires et extraordinaires, des dépenses ordinaires et extraordinaires du décret financier des colonies de 1912. Le maintien des prescriptions du décret de 1912 paraît donc respecter l'article 57 tout au moins quant à l'esprit, sinon quant à la lettre.

La proposition de loi du 5 août 1915 demandait, à l'exemple des départements métropolitains (1), que les budgets des colonies à sénatus-consulte fussent réglés par décret. C'était là une modification importante au régime financier des colonies, le rétablissement d'un contrôle préventif du pouvoir central sur les finances des vieilles colonies, contraire à l'esprit de décentralisation qui n'a cessé d'animer l'administration centrale. Le décret du 30 décembre 1912 a évité, dans l'établissement des budgets, de superposer les contrôles et l'évo-

(1) Le décret (décret-loi) de décentralisation et de déconcentration administratives du 5 novembre 1926 a modifié cet état de choses pour les départements métropolitains.

« Art. 5. — Le § 4 de l'art. 57 de la loi du 10 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit :

« Le budget est voté par le conseil général, et sa délibération est exécutoire dans les conditions prévues par l'art. 47 de la présente loi.

« Toutefois, si une des recettes ordinaires ou extraordinaires prévues exige une approbation de l'autorité supérieure, le budget est définitivement réglé par décret. »

La même procédure est applicable au budget rectificatif.

« Art. 6. — Le § 2 de l'art. 63 de la loi du 10 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit :

« Le budget supplémentaire est voté par le conseil général, dans sa première session annuelle obligatoire, et sa délibération est exécutoire dans les conditions prévues par l'art. 47 de la présente loi. Toutefois, si une des recettes ordinaires ou extraordinaires prévues exige une approbation de l'autorité supérieure, le budget supplémentaire est définitivement réglé par décret.

lution n'a fait que se poursuivre dans cette voie. L'approbation par décret apparaît normale pour les budgets de colonies où n'existe pas le contrepoids d'assemblées élues, mais elle ne s'impose pas pareillement dans les colonies à conseils généraux. Régler un budget à Paris n'est pas parfois sans inconvénient. La non-intervention du Ministre est d'ailleurs, pour les budgets des colonies à conseils généraux, une tradition, et il vaut mieux lui conserver son rôle d'arbitre prévu par les règlements, dans les cas exceptionnels.

L'article 66.

« Article 66. — Le conseil entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Les comptes doivent être communiqués à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au Ministre de l'Intérieur. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par décret (arrêtés du gouverneur en conseil privé). A la session d'août, le préfet soumet au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun. »

L'article 66 (1) ne figurait pas dans la proposition de loi primitive. Il fit l'objet ultérieurement d'un amendement spécial.

Les articles 315 et 316 du décret du 30 décembre 1912 spécifient d'ailleurs :

« ART. 315. — ... le compte... est arrêté par le gouverneur en Conseil...

« ART. 316. — Dans les colonies pourvues d'un Conseil général,

(1) Le décret-loi, déjà cité, du 5 novembre 1926 (décentralisation et déconcentration administratives) a modifié l'approbation des comptes des départements métropolitains parallèlement à l'approbation budgétaire :

« Art. 7. — Le § 4 de l'art. 66 de la loi du 10 août 1871 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les comptes sont arrêtés par le conseil général. Toutefois, ils sont définitivement réglés par décret, si les budgets primitif et supplémentaire de l'exercice considéré ont été réglés par décret.

cette assemblée examine les comptes du service local. Les observations que ces comptes peuvent motiver sont directement adressées au gouverneur par le président du Conseil général. Une copie de ces observations est transmise à la Cour des Comptes par l'intermédiaire du Ministre des Colonies... »

Selon l'article 66, le conseil général arrête bien les comptes, mais il ne le fait que provisoirement, et le gouverneur en conseil les règle définitivement, ce qui est, à très peu près, conforme au décret du 30 décembre 1912. La suppression de la formalité du décret fait perdre, pour les colonies, à la procédure de l'article 66 tout intérêt.

Les innovations apportées par l'article 66 consistent donc : 1° dans la communication des comptes à la commission coloniale ; 2° dans la transmission directe des observations du conseil général au Ministre des Colonies, système dont l'utilité n'est pas évidente ; 3° dans l'application aux colonies de la production au conseil général du « compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun ».

C'était particulièrement cette dernière disposition que l'auteur de la proposition tenait à voir introduire aux colonies. Elle visait certaines attributions conférées aux conseils généraux en matière de vicinalité par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 (article 1, 9° et 10°), mais alors, surtout théoriques. L'adoption du paragraphe final de l'article 66 marque simplement le début d'une réglementation en matière de voirie qui sera réalisée par la suite (1).

(1) Sénatus-consulte (4 juillet 1866).

« Article 1^{er}. Le conseil général statue :

« 9° Sur le classement, la direction et le déclassement des chemins d'intérêt collectif, la désignation des communes qui doivent concourir à l'entretien de ces chemins et les subventions qu'ils peuvent recevoir sur les fonds coloniaux ; le tout sur l'avis des conseil municipaux.

« 10° Sur les offres faites par les communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes, des chemins ou d'autres travaux à la charge de la colonie ;...

La loi du 10 août 1871 dit :

« Article 46. Le conseil général statue définitivement sur les objets ci-après désignés, savoir :

« 7° Classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; désignation des communes qui doivent concourir à

L'article 25 de la loi du 18 juillet 1892.

« Le compte des recettes et des dépenses pour chaque exercice, dressé par le trésorier-payeur général, est remis à la commission départementale en même temps que le compte d'administration du préfet.

« A ce compte est joint un état des propriétés foncières, des rentes et créances composant l'actif du département. Le compte établi par le trésorier-payeur général est débattu par le conseil général. Il est apuré et définitivement réglé par la Cour des comptes. Le trésorier-payeur qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les règlements, peut être condamné par la Cour des comptes à une amende de 50 à 500 francs par mois de retard. L'amende est attribuée au département; elle est assimilée quant au mode de recouvrement et de poursuites aux débets des comptables de deniers de l'Etat, et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes peines. »

L'article 400 du décret de 1912 avait prévu, reprenant les textes antérieurs, l'institution d'une commission chargée de constater la concordance des comptes annuels de gestion du trésorier-payeur et du compte définitif de l'administration : « Cette commission reçoit communication des comptes

la construction et à l'entretien desdits chemins et fixation du contingent annuel de chaque commune, le tout sur l'avis des conseils compétents...

« 10° *Offres faites par les communes*, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental.

Il y a entre les deux textes une différence sensible.

Si l'on excepte les offres de concours des communes, ces dernières n'ont à intervenir aux colonies que pour l'entretien des chemins d'intérêt collectif, ce qui n'implique pas nécessairement la fixation d'une contribution, mais peut être réalisé en nature. Les conseils généraux coloniaux ne se prononçaient d'ailleurs que sur la désignation des communes. Par suite, l'utilité de la disposition finale de l'article 66 n'apparaissait pas en 1916.

M. Boisneuf, dans son « Manuel du Conseiller général des Colonies », écrit à ce sujet, page 308 :

« Relativement aux finances communales, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 permettait seulement au conseil général d'allouer des subventions pour les dépenses des chemins d'intérêt collectif; de statuer sur les offres de concours faites par les communes en vue de certaines dépenses à la charge de la colonie... »

Mais la loi du 23 avril 1918, « relative aux chemins vicinaux et ruraux et au dessèchement des marais dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion », due à une proposition de M. Boisneuf, a repris les dispositions de l'article 47 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, ou plus exactement celles du texte dont elles sont tirées : la loi métropolitaine sur les chemins vicinaux du 21 mai 1836, et rendu applicables dans ces colonies quelques articles de la loi du 12 mars 1880 concernant les subventions aux chemins vicinaux.

administratifs et des comptes des comptables, appuyés des pièces justificatives ».

Aucune mesure semblable n'existait dans la loi du 10 août 1871, ce qui explique l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892. La commission coloniale et le conseil général des vieilles colonies reprennent donc à nouveau l'examen déjà effectué par la commission chargée de vérifier la concordance des comptes de l'ordonnateur et du comptable.

L'article 25 de la loi du 18 juillet 1892 réalise une amélioration sensible en matière de pénalités pour cause de retard des comptables dans la production de leurs comptes. Ce point sera examiné plus complètement par ailleurs (1).

En résumé, la loi du 28 novembre 1916 n'apporte guère, en matière financière, que des réformes de détail. L'intérêt de cette loi se concentre dans les mesures concernant l'organisation des conseils généraux.

*
* *

§ 3. DISPOSITIONS DIVERSES

Spécialisation des recettes (2)

Les taxes avec affectation spéciale sont assez rares aux colonies (Madagascar, taxe d'assistance 1904 ; Togo, taxe d'assistance 1923, etc.). Dans des pays où les besoins les plus élémentaires de l'administration sont à peine satisfaits, il est assez difficile de créer des recettes assignées à certaines dépenses, à moins que ces dépenses ne soient celles mêmes que l'on ne peut éviter. Il en est différemment dans la métropole où l'Etat assume les charges d'intérêt général et où les départements correspondent à des buts d'utilité particulière.

(1) Voir même partie, titre IV, chapitre II : Amendes des comptables.

(2) Les dispositions des décrets sur l'instruction publique des 26 septembre 1914 (Martinique), 12 novembre 1916 (Réunion), 29 septembre 1917 (Guadeloupe) ne concernent pas des spécialisations de recettes comme on l'a écrit.

L'article 4 du décret du 29 septembre 1917 dit :

« Art. 4. — Il ne pourra être créé aucun établissement d'enseignement primaire ou primaire supérieur, ni aucun poste dans les écoles primaires maternelles, si un *crédit spécial* n'a pas été préalablement inscrit à cet effet au budget de la colonie. »

Cela signifie simplement qu'un crédit uniquement affecté à l'établissement visé devra être préalablement inscrit au budget.

Lorsque les besoins primordiaux d'une colonie sont assurés, que l'administration peut y fonctionner librement, le problème se présente sous un aspect différent, et le système traditionnellement accepté en France, pour certaines dépenses départementales, peut n'être pas dépourvu d'avantages pour les budgets locaux.

Quelques dispositions législatives ont été prises dans ce sens.

La tendance même de certains conseils généraux est de les dépasser, mais il est bien évident qu'une taxe ou une majoration de taxe ne peut être grevée d'affectation qu'autant que le texte d'institution le spécifie. La règle qui demeure est, que l'ensemble des recettes sert au paiement de l'ensemble des dépenses. C'est là un principe de droit financier dont on ne peut s'affranchir que par autorisation expresse. Dans les colonies à conseils généraux où l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur (1^{re} catégorie de la loi du 13 avril 1900), l'affectation spéciale d'une recette équivaut à enfreindre cette disposition. Dans les colonies à conseils généraux de la 2^e catégorie, le système peut aboutir à consolider des dépenses facultatives, à entraver l'exercice du droit de réduction de ces dépenses qui appartient à l'administration dans des cas prévus. Et même lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires, on limite les prérogatives de l'administration, soit par la fixation de leur montant minimum, soit en les stabilisant alors que leur caractère obligatoire peut cesser de s'imposer. Les recettes assignées constituent donc des dérogations à des actes législatifs et doivent en conséquence, pour les colonies à conseils généraux, en suivre la procédure. Par suite, on ne saurait se prévaloir, à l'égard d'une telle mesure introduite dans un texte de contribution, de l'approbation tacite indiquée par l'article 55 de la loi de 1918, sauf lorsqu'on fait application de textes spéciaux autorisant les affectations de recettes pour certaines matières (vicinalité, etc.). La loi de 1900 et ses modifications, établies en faveur des conseils généraux, ont eu pour but de restreindre l'action de l'administration. Le pouvoir central, faisant abandon d'une partie de ses droits, pourrait donc accepter

des dispositions d'affectation non prévues par les actes législatifs, dans un texte d'impôts, quitte à les abroger ultérieurement, le conseil général demeurant libre de maintenir ou non la taxe.

L'article 8 de la loi des douzièmes du 31 mars 1919. — L'amendement déposé le 19 mars 1919 par M. Boisneuf, député, au projet de loi des douzièmes en discussion, est devenu sans changement l'article 8 de la loi des douzièmes du 31 mars 1919 :

« Les conseils généraux des colonies pourront, dans les conditions où s'exercent leurs prérogatives financières, créer des ressources spéciales destinées aux dépenses d'établissement, de réfection et d'entretien de chemins vicinaux de toute catégorie. »

L'exposé sommaire le justifiait ainsi :

« La loi du 21 mai 1836, article 8, donne aux départements la faculté de subventionner les chemins vicinaux, mais crée, en même temps, pour eux, la possibilité de payer ces subventions en permettant la création de ressources *ad hoc*.

« Cette disposition est confirmée par l'article 60, § 6 de la loi du 10 août 1871, sur l'organisation départementale.

« Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 donne bien aux vieilles colonies la faculté de subventionner les chemins vicinaux, art. 1^{er}, § 9, mais aucun texte n'autorise ces colonies à créer des ressources spéciales à cet effet. C'est cette lacune qu'il convient de combler. Le problème des voies de communication est vital pour nos possessions d'outre-mer. »

L'article 8 de la loi du 31 mars 1919 vise tous les conseils généraux.

La loi du 15 juillet 1920. — La loi du 15 juillet 1920, portant application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion de certaines dispositions de : 1^o la loi du 15 juillet 1893, sur l'organisation de l'assistance médicale gratuite ; 2^o la loi du 27 juin 1904, sur le service des enfants assistés ; 3^o la loi du 28 juin 1904, relative à l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux ; 4^o la loi du 14 juillet 1905, relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

bles privés de ressources ; 5° la loi du 14 juillet 1913, relative aux familles nombreuses ; contient un article 3 autorisant la création de ressources spéciales :

« Art. 3. »

« Le conseil général statuera sur la part de dépense à mettre à la charge des communes et sur la base de la répartition à faire entre elles. Il pourra créer, dans les conditions où s'exercent ses prérogatives financières, pour le budget local et pour les budgets communaux, des ressources spéciales, sous forme de centimes additionnels, de majoration de taxes ou de taxes particulières, pour l'acquittement des charges qui résulteront de l'application de la présente loi et de l'application du décret sus-visé du 4 juin 1909 (Décret promulguant, dans ces colonies, la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique). »

Autres dispositions

Les dispositions de la loi du 27 juin 1904, sur le service des enfants assistés, rendues applicables aux vieilles colonies et à la Guyane, par la loi du 15 juillet 1920, contiennent quelques mesures financières, parmi lesquelles (1) :

« Art. 43. — Les recettes et les dépenses du service font l'objet d'articles spéciaux dans le budget de chaque département ; elles sont votées annuellement par le conseil général. »

Cette règle facilite la comparaison des recettes et des dépenses du service, mais elle n'entraîne pas à elle seule l'affectation des recettes du service à ses dépenses, autrement dit leur spécialisation. Il convient en outre de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat du 19 juin 1917, qui indique que la procédure des taxes et contributions n'est pas applicable à cer-

(1) A noter le référé de la Cour des comptes du 31 décembre 1917 :

« En France, les conseils généraux peuvent, par application de l'article 46, § 20 de la loi du 10 août 1871, créer des services d'assistance, mais ceux-ci n'acquièrent la personnalité financière et ne peuvent avoir un compte séparé du compte départemental que si la personnalité civile leur est conférée par décret en Conseil d'Etat. Cette législation applicable à la métropole, d'après les textes et la jurisprudence, semble devoir être étendue aux colonies, le pouvoir central se réservant le droit exclusif de créer des personnes morales. »

taines recettes (1). En réalité, l'article 43 vise simplement à établir le coût du service, dont la charge est répartie dans la métropole, selon des proportions diverses entre l'Etat, le département et les communes.

« ARTICLE 56. — Si un Conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget les crédits suffisants pour l'acquittement des dépenses obligatoires du service qui sont à sa charge, les crédits nécessaires sont inscrits d'office au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*. Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par le décret d'inscription d'office, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi si elle doit excéder le maximum. »

Un tel article fait double emploi avec l'art. 55 de la loi de finances du 29 juin 1918. Il en diffère cependant, puisqu'il ne mentionne ni les droits du gouverneur, ni la possibilité de réduction des dépenses facultatives. On ne saurait pourtant admettre que ce texte, rien qu'à considérer la procédure qui l'a étendu aux vieilles colonies et à la Guyane, prévaut sur celui de 1918 pour ce qui est des dépenses du service des enfants assistés. Il n'en résulte pas moins une certaine obscurité. C'est l'inconvénient que présente toujours l'extension telle quelle, aux colonies, de dispositions de lois métropolitaines.

* * *

(1) Note du Conseil d'Etat du 19 juin 1917 relative à une délibération du conseil général du Sénégal, fixant le tarif de la journée d'hospitalisation des enfants. « La section des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies du Conseil d'Etat, sur le renvoi ordonné par le Ministre des Colonies d'un projet de décret approuvant une délibération du conseil général du Sénégal établissant le tarif de la journée d'hôpital pour les enfants admis dans les hôpitaux de la colonie, a pris connaissance dudit projet. Elle estime que la fixation du prix de la journée dans les hôpitaux civils de la colonie, ne rentre pas dans la sphère d'application de l'article 33, § 3, de la loi du 13 avril 1900, modifiée par l'article 10 de la loi du 30 mars 1916, et que ces recettes ne sauraient être considérées comme des taxes dont, au sens de la loi précitée, le mode d'assiette et les règles de perception doivent être déterminées par une délibération du conseil général approuvée par décret en Conseil d'Etat. »

§ 4. DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE DE FINANCES MUNICIPALES

L'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 prescrit :

« Des décrets de l'empereur, rendus dans la forme de règlements d'administration publique, statuent :

« 8° Sur l'administration municipale en ce qui n'est pas réglé par le présent sénatus-consulte. »

Ce système est, à très peu près, demeuré en vigueur en matière de contributions et taxes municipales, jusqu'à la loi du 4 janvier 1920. La loi du 5 avril 1884 n'y avait apporté pratiquement que peu de changements. L'avis du Conseil d'Etat du 12 mai 1885 le constate (1).

L'article 5 de la loi du 22 février 1918, dû à l'initiative de

(1) Avis du Conseil d'Etat du 12 mai 1885 sur la question de savoir si la loi municipale du 5 avril 1884 a supprimé, pour les communes de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion le droit d'avoir une part dans le produit du principal des contributions directes ou indirectes :

« Considérant que depuis le sénatus-consulte du 3 mai 1854, les conseils généraux des anciennes colonies n'ont plus, en matière de recettes municipales, le droit de légiférer que possédaient les conseils coloniaux sous le régime de la loi de 1833 ; que le sénatus-consulte du 3 mai 1854 (art. 13) et celui du 4 juillet 1866 (art. 1^{er}) n'ont conféré auxdits conseils généraux l'attribution de voter des taxes et contributions que pour l'acquittement des dépenses de la colonie ; que l'exception explicitement formulée à l'occasion de l'octroi de mer par l'art. 2 de ce dernier sénatus-consulte confirme la règle générale qui vient d'être rappelée ; qu'il en est ainsi, à plus forte raison, depuis la loi du 5 avril 1884 qui étend dans la plus large mesure aux communes des colonies anciennes, les dispositions de la législation municipale de la métropole ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 133, n° 14, de la loi du 5 avril 1884, les recettes municipales comprennent, dans les trois anciennes colonies, les ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets ; qu'en vertu de la disposition non abrogée de l'article 6, § 8, du sénatus-consulte du 3 mai 1854, des décrets délibérés en Conseil d'Etat statuent sur l'administration municipale en tout ce qui n'a pas été réglé par la loi susvisée de 1884 ; que dès lors, des décrets ainsi délibérés sont suffisants et nécessaires pour autoriser dans les communes coloniales la perception de taxes particulières directes ou indirectes et pour fixer les règles d'assiette de ces taxes ; qu'en ce qui concerne les tarifs des droits à percevoir, il appartient aux assemblées communales, par application de l'article 68, § 7, de la loi municipale, de les voter, sous la réserve de l'approbation de l'administration supérieure ; qu'il résulte de la combinaison des articles 69 et 165, § 4, de ladite loi, que ce droit d'approbation des délibérations communales appartient, en principe, aux gouverneurs, que ces règles ont été déjà appliquées par le Conseil d'Etat relativement aux droits municipaux de licence dans le projet de décret sur l'impôt des spiritueux à la Martinique... »

M. Boisneuf, souligne la tendance des conseils généraux à intervenir dans les taxes et contributions municipales.

« ART. 5. — Les Conseils généraux des colonies où a été promulguée la loi du 5 avril 1884 (1) pourront, sous les conditions dans lesquelles s'exercent leurs prérogatives financières, majorer le droit de consommation sur l'alcool et les boissons hygiéniques au profit des communes » (2).

Ils disposaient d'ailleurs du procédé des subventions, très usité dans certaines colonies, encore que le compte : « Placements des communes », tenu à la trésorerie locale, fut souvent grandement créditeur, et parfois les finances du service local dans une situation assez précaire.

Le vote de la loi du 4 janvier 1920 a enlevé tout intérêt à l'autorisation donnée par l'article 5 de la loi du 22 février 1918.

La loi du 4 janvier 1920. — Le 31 décembre 1917, M. Boisneuf, député, déposait une proposition de loi tendant à l'application à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion des lois du 8 janvier 1905 et du 16 avril 1914, modifiant divers articles de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation

(1) Voir décret du 30 décembre 1912 : art. 331 (Martinique, Guadeloupe, Réunion).

(2) Rapport fait le 31 janvier 1918 au nom de la commission des finances du Sénat chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, portant création d'un fonds commun de contributions indirectes au profit des communes et suppression des droits d'octroi sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques, par M. Milliès-Lacroix, sénateur (urgence déclarée).

« Article 5 ...

« Cet article d'initiative parlementaire ne se relie pas directement au texte principal du projet de loi. C'est par une sorte d'analogie avec ce qui avait été adopté pour la métropole que l'honorable M. Boisneuf a voulu permettre aux conseils généraux des colonies, où a été promulguée la loi municipale du 5 avril 1884, de venir en aide aux finances des communes, en leur permettant de majorer au profit des budgets communaux le droit de consommation sur l'alcool et les boissons hygiéniques.

« Aucune explication n'a été fournie à la Chambre pour justifier cette disposition. Nous ignorons dans quelle mesure les budgets communaux des colonies ont besoin de l'aide qu'on a voulu leur octroyer. Aucun maximum n'a été fixé pour les taux des impositions à établir ; aucune précision n'a été donnée sur le mode de répartition des majorations entre les communes. D'autre part, aucune mesure analogue n'a été demandée pour l'Algérie...

« Estimant que la question devait, dans ces conditions, être remise à l'étude pour être traitée d'une façon plus complète et plus générale, votre commission des finances avait tout d'abord eu l'intention de disjoindre l'article. Toutefois, pour ne pas retarder le vote du projet de loi particulièrement urgent en raison de la nécessité de venir en aide à bref délai aux finances des communes elle a renoncé à ce dessein... »

municipale, et à la modification, en tant qu'elles s'appliquent aux colonies, de certaines dispositions de l'article 133 de la même loi du 5 avril 1884.

Il ne sera question ici que des changements apportés à l'article 133 et à l'article 141 qui en est la conséquence.

L'exposé des motifs représentait notamment que :

« ... Les ressources des budgets communaux des colonies où la loi du 5 avril 1884 a été déclarée applicable sont, en principe, et sauf l'exception prévue par le n° 14 de l'article 133 de cette loi, exactement les mêmes que pour les communes de la France continentale.

« Aux termes des nos 3 et 4 de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884, notamment : « Les recettes du budget ordinaire se composent :

« ... 3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances.

« 4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat... »

« Il est évident que ces deux dispositions ne peuvent pas jouer au profit des communes de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. »

Concernant la réforme financière proposée qui, après quelques changements de forme effectués par M. Boisneuf, aboutit aux dispositions finalement votées, le rapport du 7 août 1919 de M. Martinet, sénateur, s'exprimait ainsi :

« Le § 14 de l'article 133 de la loi municipale du 5 avril 1884 stipule que le budget ordinaire des communes peut s'alimenter :

« En Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par des lois et décrets. Mais, à défaut de textes précis, on reviendrait ainsi aux dispositions du § 8 de l'article 6 du sénatus-consulte de 1854 relatif à l'administration municipale.

« De l'ensemble de ces textes, il apparaît qu'à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion, l'administration municipale est sans action directe sur les finances locales et cependant, la nécessité de cette action se fait de jour en jour plus directement sentir. Les colonies, aussi bien que la métropole, ont à faire face à des charges de lois d'hygiène, d'assistance, de solidarité sociale : lois sur l'enseignement primaire, l'assainissement des villes, sur la protection de la santé publique, etc., etc. Mais, à l'inverse de ce qui se fait pour la métropole, on a omis d'assurer à la colonie les ressources correspondantes. La progression de sa capacité financière n'a pas suivi le développement de ses obligations. Il en résulte que les munic-

palités sont le plus souvent dans l'impossibilité de mener à bien leurs conceptions légales, même les plus élémentaires.

« Il nous paraît aujourd'hui nécessaire d'élargir le cadre quelque peu étroit dans lequel, au point de vue financier, se meuvent les communes. Les conseils généraux qui, sous la sanction du pouvoir métropolitain et du Conseil d'Etat, votent les taxes et les contributions des budgets locaux, deviendraient aptes à voter, sous la garantie de ce même contrôle, les ressources municipales.

« Les budgets des communes seraient, comme il se produit actuellement, arrêtés par le gouverneur.

« Le Ministre des Colonies, consulté, a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition. »

Les articles 3 et 4 de la loi du 4 janvier 1920 indiquent les modifications apportées aux articles 133 et 141 :

Art. 3. — Sont modifiés comme suit, les paragraphes 3, 4 et 14 (alinéa 1^{er}, in fine) de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, en ce qui concerne la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion.

« Les recettes du budget ordinaire se composent :

.

« 3^o Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par des délibérations du conseil général exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du budget local.

« 4^o Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et des droits perçus pour les taxes et contributions du budget local.

14^o (alinéa 1^{er}) ... et, dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois ou les délibérations du conseil général exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du budget local.

« Art. 4. — Le paragraphe 1^{er} de l'article 141 de la loi du 5 avril 1884 est ainsi complété :

« Ils (les conseils municipaux) votent également les centimes additionnels dont la perception est autorisée par des délibérations du conseil général à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion. »

Si le principe et l'opportunité de ces mesures de décentralisation paraissent indiscutables, il est cependant permis de constater que ce sont là des dispositions qui dépassent les droits des conseils généraux de la métropole.

Dans l'article 133, en effet, les centimes affectés aux communes par des délibérations du conseil général sont substitués aux centimes affectés aux communes par les lois de finances ; la portion accordée aux communes des taxes et contributions du budget local à la portion de certains impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat ; enfin les ressources autorisées par des délibérations du conseil général aux ressources autorisées par décret, cette dernière disposition étant, dans l'article 133 primitif, spéciale à l'Algérie et aux colonies.

Sans doute, les ressources destinées aux communes et votées par le conseil général sont soumises à l'approbation des autorités métropolitaines, mais ce sont néanmoins là des prérogatives qui n'ont pas d'analogie dans les attributions des conseils généraux de France, et qui tiennent, d'ailleurs, aux principes financiers qui régissent les colonies.

* * *

§ 5. LES ARTICLES 115 ET 116 DE LA LOI DE FINANCES DU 31 JUILLET 1920

Genèse. — Les articles 115 et 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 ont leur lointaine origine dans la proposition de loi du 11 mars 1915, examinée au début de ce chapitre.

L'article 14 du texte de la proposition indiquait que :

« Les dispositions de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, telles qu'elles ont pu être modifiées par les lois postérieures, sont applicables à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion, sous réserve des modifications édictées par la présente loi ou des cas où cette application serait sans objet. »

Or, la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 29 juin 1899, comporte un article 63 relatif au budget rectificatif. Et le budget rectificatif apparaissait comme un moyen efficace pour mettre un terme à la pratique des crédits supplémentaires contre laquelle s'élevait vigoureusement, non sans raison d'ailleurs, l'exposé des motifs :

« En fait, le gouverneur peut n'arrêter qu'une apparence de bud-

get et se réserver la faculté de disposer à peu près comme bon lui semble d'une partie importante des ressources de la colonie, voici comment :

« C'est au fond une erreur de dire que le conseil général vote le budget de la colonie. Le Conseil d'Etat ne lui reconnaît que le droit de délibérer, sauf approbation de la Haute-Assemblée, sur « l'assiette, le mode de perception et le taux des contributions et taxes destinées à l'acquittement des dépenses ». Le droit de fixer des prévisions de recettes lui est interdit, et est attribué au gouverneur comme une conséquence nécessaire de son pouvoir d'arrêter le budget.

« Qu'arrive-t-il ?

« C'est que, comme d'autre part, le gouverneur a le droit, en cours d'exercice, d'ouvrir par arrêté des crédits supplémentaires, sauf à les soumettre, deux ou trois ans après, à la ratification de l'assemblée locale, il a un intérêt évident à sous-évaluer les prévisions de recettes, afin de pouvoir utiliser comme bon lui semble d'inévitables excédents. Et ainsi disparaît, ou est simplement entravé, le droit reconnu au conseil général de doter souverainement les services facultatifs... »

« L'on peut dire que le rôle du conseil général consiste à mettre de l'argent à la disposition de l'administration locale pour être dépensé sans contrôle effectif... »

Il convient de signaler tout de suite que l'article 49 du décret financier du 20 novembre 1882 dit seulement :

« En cas d'urgence, et si le conseil ne peut être réuni en session extraordinaire, ces crédits sont autorisés par le gouverneur, en conseil privé, et soumis au vote du conseil général dans sa plus prochaine session ».

Et l'article 81 du décret du 30 décembre 1912 :

« En cas d'urgence..., dans les colonies pourvues de conseils généraux, s'il n'est pas possible de réunir les conseils généraux en session extraordinaire, les crédits supplémentaires sont arrêtés... par les gouverneurs en conseil privé, sauf ratification ultérieure par... les conseils généraux dans leur plus prochaine session. »

D'autre part, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la procédure d'urgence de l'article 49 du décret de 1882 ou de l'article 81 du décret de 1912 ne concerne que les dépenses obligatoires (arrêt du 24 novembre 1911) (1) et

(1) Résumé de l'arrêt du 24 novembre 1911 (Martinique), d'après Panhard : « L'arrêté par lequel le gouverneur de la colonie de la Martinique inscrit d'office

qu'elle ne saurait être invoquée lorsque le conseil général s'est réuni depuis que la nécessité de la dépense est apparue, sans cependant qu'aucune proposition ne lui ait été présentée (arrêt du 26 juillet 1912) (1).

Les pouvoirs du gouverneur, en matière de crédits supplémentaires, avaient donc cependant des limites.

La proposition de loi du 5 août 1915, antérieurement étudiée, ayant pour objet l'application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion de certaines dispositions de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des conseils généraux, contenait dans l'exposé des motifs un passage relatif au budget rectificatif.

« Il est indispensable, par exemple, dans l'intérêt d'une bonne administration des finances publiques, que les conseils généraux des Antilles et de la Réunion aient au moins deux sessions ordinaires par an et puissent, comme les assemblées similaires de la métropole, voter un budget supplémentaire ou rectificatif du budget primitif, qu'ils délibèrent à un moment où ils ne peuvent pas faire état de toutes les ressources de la colonie.

« Aujourd'hui, avec le système de l'unité de session, c'est l'administration qui dispose comme bon lui semble, par le procédé de l'ouverture, par simple arrêté, sans contrôle et sans autorisation préalable, de crédits supplémentaires, des fonds libres de l'exercice antérieur et des excédents de recettes de l'exercice en cours. »

Toutefois, la proposition primitive du 5 août 1915 ne concernait pas l'article 63 (budget rectificatif) de la loi du 10 août 1871. Ce n'est qu'ultérieurement que l'addition en fut faite par un amendement.

au budget un crédit destiné au paiement d'un excédent de dépenses, au titre des remises proportionnelles allouées au trésorier-payeur de la colonie, pour la perception directe et pour la centralisation des produits du service local, est-il entaché d'excès de pouvoir ? Réponse affirmative. Cette dépense n'étant pas obligatoire, le gouverneur est tenu de se maintenir dans la limite des crédits votés par le Conseil général... »

(1) Résumé de l'arrêt du 26 juillet 1912 (Réunion), d'après Panhard : « Le gouverneur ne peut ouvrir en conseil privé des crédits supplémentaires qu'en cas d'urgence et si le conseil général ne peut être réuni en session extraordinaire. Dès lors est entaché d'excès de pouvoir l'arrêté, par lequel le gouverneur ouvre des crédits pour faire face à des dépenses, dont la nécessité s'est révélée à une époque depuis laquelle le conseil général a tenu plusieurs sessions extraordinaires, sans qu'à aucun moment, l'administration lui ait soumis une demande de crédits supplémentaires en vue de couvrir ces dépenses. »

L'article 63 (1) de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 29 juin 1899, est ainsi conçu :

« Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant et provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget supplémentaire de l'exercice courant, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent. Le budget supplémentaire est voté par le conseil général dans sa première session ordinaire et définitivement réglé par décret. Le conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues. »

Indépendamment de la question du règlement du budget par décret qui était, d'ailleurs, résolue dans l'amendement, l'adoption de ce texte aboutissait en fait à la suppression des caisses de réserve, organisation ancienne, dont les événements avaient à maintes reprises démontré l'utilité.

L'article 63 fut finalement distrait de la proposition qui devint la loi du 28 novembre 1916.

Les caisses de réserve des colonies répondent à des besoins dont certains, comme on le verra ultérieurement, s'imposent. L'habitant d'un département, s'il paie les taxes propres au département, acquitte également les contributions dues à l'Etat. Il est, par suite, équitable, du strict point de vue financier, qu'en cas de catastrophe, les fonds de l'Etat viennent au secours des finances départementales. Il en est différemment des colonies.

Le budget de 1893 avait bien prévu une « contribution des colonies aux dépenses civiles et militaires qu'elles occasionnent à l'Etat et aux charges de l'Etat », mais ce ne fut là qu'un essai. La loi du 13 avril 1900 a établi le principe de l'autonomie financière et décidé, en conséquence, que « des contingents pourraient être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées ». Les colonies ne participant pas aux charges générales de l'Etat, il est donc normal qu'elles subviennent

(1) Voir page 71, note 1.

par elles-mêmes aux difficultés qui peuvent résulter d'insuffisances de recettes ou d'événements imprévus. Et il ne semble pas qu'aucun organisme soit mieux à même de remplir ces rôles que les caisses de réserve. L'industrie et le commerce privés n'opèrent pas, dans le principe, différemment.

L'exposé des motifs de la proposition de loi du 11 mars 1915 ne manqua pas de reproduire un passage du rapport de la commission interministérielle de 1899, dite des budgets locaux, et dont les travaux aboutirent, à très peu près, à la loi du 13 avril 1900 :

« La commission aurait désiré trouver dans les budgets qu'elle a étudiés des renseignements précis sur l'exécution des budgets précédents. Les comptes administratifs des exercices, malgré les prescriptions de l'article 107 du décret du 20 novembre 1882, sont produits tardivement et l'on ne peut guère comparer les prévisions de l'exercice 1899 qu'avec les résultats de l'exercice 1895. Le règlement des exercices intermédiaires a cependant donné naissance à des déficits qu'il sera sage de combler ou à des excédents précieux à utiliser. Les uns et les autres nous échappent.

« Grâce à ce système, les caisses de réserve qui doivent s'alimenter exclusivement au moyen des excédents de recettes peuvent posséder un actif, alors que la colonie est grevée d'un passif considérable. Un exemple est fourni par la Guadeloupe qui possédait, en 1898, 76.887 francs à sa caisse de réserve, tandis qu'elle avait une dette arriérée de plus de 1.200.000 francs.

« Afin de remédier à de tels inconvénients, il serait désirable que les budgets locaux fussent reliés les uns aux autres, au moyen d'un budget additionnel ou rectificatif, comme le sont en France les budgets des communes ou ceux des départements. Les résultats des gestions se transmettraient ainsi d'exercice en exercice et la situation financière des colonies apparaîtrait avec plus de précision. »

Ces considérations ne donnèrent d'ailleurs lieu à aucune proposition ferme dans les conclusions de la commission. Si les caisses de réserve peuvent présenter l'inconvénient signalé, qui tient au retard dans l'établissement des comptes définitifs et non au principe de leur institution, elles ont aussi de sérieux avantages. La réforme de 1920 a d'ailleurs concilié le fonctionnement simultané des caisses de réserve et des budgets rectificatifs.

L'existence d'un actif de 76.887 francs à la caisse de réserve, alors que subsistait un arriéré de dettes de plus de 1.200.000 francs, peut évidemment être critiqué. Mais il convient de ne pas oublier que la spécialité des fonds du service local découlait nettement du décret de 1855, des instructions de 1856 et des actes postérieurs, et que l'on pouvait avoir, en conséquence, quelque hésitation à vider complètement la caisse de réserve devant l'éventualité d'un arrêt de paiement des dépenses propres à la colonie par défaut de fonds locaux. Au 30 juin 1924, le solde débiteur du compte « Service local s/c de fonds » de la colonie de la Guyane présentait un solde débiteur de 2.651.502 fr. 34. Cependant, la caisse de réserve avait un actif théorique de 641.657 fr. 66, dont 57.066 fr. 79 en numéraire et 584.590 fr. 87 de rentes au prix d'achat. La présence de ces rentes ne résultait que de l'impossibilité dans laquelle se trouvait pratiquement la colonie de les réaliser.

La Commission de révision du régime financier des colonies de 1911 s'était préoccupée de la question des budgets supplémentaires tant pour les communes que pour les services locaux. Les budgets supplémentaires des communes existaient déjà dans les vieilles colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion par application des articles 145 et 146 de la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884. A la vérité, ces articles ne comportent pas l'expression « budget supplémentaire », mais l'interprétation en avait été faite dans ce sens, et la pratique s'y était conformée. La Commission de 1911 étendit l'usage des budgets supplémentaires à l'ensemble des communes de nos possessions. Il n'est pas douteux que l'emploi du budget supplémentaire facilite les vérifications par la continuité de la ligne du compte, et il est assez symptomatique que cette réforme ait été particulièrement appuyée par le représentant de la Cour des comptes à la Commission. Les habitants des communes ne sont autres que les contribuables des budgets locaux, et, le cas échéant, l'appel à l'aide de la colonie peut apparaître logique.

La Commission, en raison du fonctionnement des caisses de réserve, ne crut pas devoir introduire le système des budgets supplémentaires pour les services locaux.

En 1918, lors de la discussion d'une proposition de loi de M. Boisneuf relative aux dépenses facultatives et obligatoires et qui aboutit à l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918, le Département traduisit l'expression « fonds libres », sur lesquels il était possible d'imputer, au moment de l'arrêté du budget, par le gouverneur, les dépenses obligatoires omises ou insuffisantes, par fonds de réserve. C'était admettre qu'il pouvait être fait état des fonds de la caisse de réserve pour les dépenses ordinaires. Pour discutabile que soit cette conception, du point de vue de la réglementation en vigueur, elle n'est pas en tout cas très éloignée de celle du report de l'excédent d'un exercice, tout au moins pour une fraction, à l'exercice suivant. C'était d'ailleurs le système pratiqué antérieurement au décret du 30 décembre 1912, alors qu'un maximum était fixé à chaque caisse de réserve, avec cette légère différence que l'emploi de la partie de l'excédent d'un exercice, entraînant le dépassement du maximum de la caisse de réserve, était prévu non à l'exercice en cours, mais au budget de l'exercice suivant.

L'amendement, déposé en 1920 par M. Boisneuf, et qui devint les articles 115 et 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920, ne rencontra, par suite, aucune objection tant du côté du département des Colonies que du département des Finances.

L'article 115 de la loi du 31 juillet 1920. — L'article 115 de la loi du 31 juillet 1920 est ainsi libellé :

« Dans leur première session ordinaire, dont la date de convocation ne pourra être reportée au delà du 1^{er} juin, les conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion voteront un budget supplémentaire ou rectificatif du budget de l'exercice courant.

« Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant, ceux provenant d'emprunt, de recettes ordinaires ou extraordinaires recouvrées ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, seront cumulés suivant la nature de leur origine avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des

restes à payer de l'exercice précédent et à la dotation minimum, fixée par décret de la caisse de réserve de la colonie.

« Le budget supplémentaire est préparé, délibéré, voté et arrêté dans les mêmes formes que le budget primitif. »

La loi du 28 novembre 1916, « ayant pour objet l'application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion de certaines dispositions de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des conseils généraux », avait placé au 1^{er} mai la date extrême de l'ouverture de la première session annuelle des conseils généraux de ces colonies. L'article 115 de la loi du 31 juillet 1920 l'a reportée au 1^{er} juin, c'est-à-dire au lendemain de la clôture de l'exercice. La loi du 28 novembre 1916 a rendu applicable aux colonies à sénatus-consulte l'article 57 de la loi du 10 août 1871 prescrivait que le projet de budget du département doit être communiqué à la commission départementale, avec pièces à l'appui, dix jours avant l'ouverture de la session. En raison de la date de la première session, telle qu'elle résulte de l'article 115 de la loi du 31 juillet 1920, l'application au budget rectificatif des dispositions de l'article 57 ne semble guère possible. Sans doute, depuis l'institution par le décret du 19 janvier 1924, dans les écritures du trésorier-payeur d'un compte hors budget de « restes à payer sur exercices clos », destiné à recevoir les mandats non payés à la clôture de l'exercice, peut-on considérer l'exercice comme pratiquement clos au 20 mai, date où se terminent les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses, mais il est à remarquer que la clôture de l'exercice a lieu pour les budgets départementaux :

« le 31 janvier, pour la liquidation et le mandatement des sommes dues aux créanciers..., le dernier jour de février, pour la liquidation et le recouvrement des droits acquis au département pendant l'année du budget et pour le paiement des dépenses (décret du 20 janvier 1900). »

et que l'ouverture de la première session annuelle est fixée seulement à l'avant-dernier lundi d'avril (art. 23 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 29 mars 1923). On aperçoit

la différence et combien il est parfois malaisé de transposer des textes métropolitains.

L'article 127 A de la loi de finances du 13 juillet 1911 ayant adopté la règle de budgets spéciaux d'emprunt, la rédaction de l'article 115 pourrait donner à croire qu'il est également imposé des budgets rectificatifs aux budgets spéciaux d'emprunt. Il n'en est rien. L'article 115 ne parle que « d'un budget rectificatif du budget de l'exercice courant ». En outre, l'énumération des recettes du budget supplémentaire n'est que la reproduction du début de l'article 63 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 29 juin 1899. Or, la comptabilité départementale ne comporte pas de budgets spéciaux d'emprunt.

« Le budget du département se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire... Les recettes du budget extraordinaire se composent : ... 2° du produit des emprunts... » (articles 57 et 59 de la loi du 10 août 1871 modifiés par la loi du 30 juin 1907).

Les fonds libres de l'exercice antérieur, c'est-à-dire « les ressources disponibles de l'exercice précédent » (art. 34 du décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale), les fonds libres de l'exercice courant, donc les crédits sans emploi parce que l'on a renoncé à la dépense qu'ils devaient couvrir, ou libres du fait que les prévisions de dépenses n'ont pas été atteintes, les fonds libres d'emprunt, mais dans le cas seulement, comme on le verra ultérieurement (1), où il s'agirait de reliquats d'emprunt n'ayant plus d'affectation spéciale, et dont l'emploi au budget local a été autorisé, les différentes recettes indiquées à l'article 115, sont répartis au budget rectificatif.

Le budget rectificatif constitue-t-il seulement un chapitre additionnel au budget primitif avec des rubriques spéciales, ou doit-on envisager un remaniement complet du budget sous les mêmes chapitres, mais avec des dotations différentes? L'article 115 dit que « les disponibilités seront *cumulées*... avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée

(1) Voir page 270.

par le conseil général... Le budget supplémentaire est préparé, délibéré, voté et arrêté dans les mêmes formes que le budget primitif ». L'article 115 étant dû à l'ancien Président du Conseil général de la Guadeloupe, il n'a vraisemblablement pas été dans la pensée de son auteur de restreindre les pouvoirs de l'assemblée délibérante. Le budget rectificatif est donc, et les termes de l'article 115 paraissent suffisamment explicites, un nouveau budget (1). Dans la pratique, les deux conceptions ont été réalisées (Guadeloupe et Martinique, 1921).

L'article 115 pose deux limitations au budget rectificatif : 1^o le maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent (reproduction de l'article 63 modifié, de la loi du 10 août 1871) ; 2^o la dotation minimum, fixée par décret de la caisse de réserve de la colonie.

La date d'ouverture de la première session a comme conséquence pour l'administration une trop grande précipitation dans l'établissement du budget rectificatif ; on oublie communément les prévisions pour dépenses d'exercices clos (Guadeloupe 1922, Martinique 1923...) spécifiées à l'article 115.

La question de la dotation minimum de la caisse de réserve sera traitée dans un autre chapitre (2).

Il ne semble pas que le nouveau système présente pour l'exécution des travaux publics, qui ont été particulièrement

(1) Voir Stourm. — « Le budget ».

« ... Les budgets rectificatifs (de l'Etat) ne furent introduits d'une manière permanente, dans notre système, qu'à partir de 1863... jusqu'aux dernières années de l'empire, soit pendant sept années... »

« Cependant, si les budgets rectificatifs présentent de réels avantages, des inconvénients non moins certains les rendent tout au moins discutables : le premier de ces inconvénients consiste dans la dualité des budgets : un budget primitif et un budget rectificatif font deux budgets car, du moment que le budget perd son unité, la rivalité s'établit immédiatement dans le sein de sa double personnalité. L'une devient prépondérante au détriment de l'autre. Or, le budget primitif est toujours celui qui se voit sacrifié, car il est le plus vieux, et l'intérêt va forcément à son successeur nouveau venu dont les chiffres possèdent un caractère quasi-définitif. La loi de finances originelle, avec ses chiffres vagues et provisoires, n'obtient qu'un vote d'apparat. Au temps où régnaient en France les budgets rectificatifs, les dépenses n'étaient réellement fixées qu'en cours d'exercice, alors que la plupart d'entre elles se trouvaient même déjà engagées... »

« C'est que, nous le répétons, le bon budget chasse l'autre, suivant la loi Gresham renversée. Le tout est de savoir lequel, du budget primitif ou du budget rectificatif, doit être sacrifié... »

(2) Voir page 229.

visés dans toutes ces réformes, des avantages bien évidents. Des crédits importants mis à la disposition d'un service au milieu de juin, alors qu'aucun marché n'a encore pu être passé, en acceptant même que toutes les études nécessaires aient été faites, risquent fort de ne pouvoir être utilisés en totalité. C'est en effet ce qu'indiquent les reliquats laissés à la clôture. Les budgets se transmettent ainsi, d'exercice en exercice des crédits non employés — dans les colonies jouissant d'une certaine prospérité, s'entend — qui les grossissent bien inutilement (Martinique, Réunion). Outre le risque d'autres affectations données à ces crédits, il semble que les caisses de réserve, en permettant l'accumulation des excédents d'exercices, les prélèvements au moment voulu pour des travaux déterminés, répondent mieux à l'œuvre de mise en valeur qui s'impose à toutes les colonies. Les besoins des départements en France sont très différents. Les travaux d'intérêt général sont entrepris le plus souvent au compte de l'Etat. Tout au plus les départements y apportent-ils une participation.

Mais surtout l'innovation du budget rectificatif a été dominée par une pensée d'assimilation. Un budget primitif et un budget rectificatif, selon les termes de Stourm, cela fait deux budgets. Les départements s'en accommodent fort bien, mais c'est peut-être beaucoup dans des pays où les passions électorales ne manquent pas de quelque vivacité. Et l'on s'explique ce jugement sans doute sévère d'un gouverneur : « Il semble qu'on ait voulu compliquer la besogne de l'administration... Le budget primitif est à peine imprimé qu'on se préoccupe déjà du budget rectificatif. Deux fois par an tous les appétits sont déchaînés ».

L'article 116 de la loi du 31 juillet 1920. — L'article 116 de la loi du 31 juillet 1920 est ainsi rédigé :

« Dans les colonies pourvues de conseils généraux, les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en cours d'exercice et les prélèvements sur la caisse de réserve seront votés, arrêtés et approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que les budgets. En cas d'urgence, les crédits supplémentaires pourront être ou-

verts et des prélèvements sur la caisse de réserve opérés, après avis de la commission coloniale, par arrêtés du gouverneur. Ces arrêtés contiendront l'indication des voies et moyens affectés au paiement des dépenses ainsi autorisées.

« Ils devront être soumis à la ratification du conseil général dans sa plus prochaine session. »

Il est à remarquer tout de suite que l'article 116 concerne l'ensemble des colonies à conseils généraux et non plus seulement la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

Dans les colonies à sénatus-consulte, l'institution des budgets rectificatifs, réalisée seulement en 1920, mais activement discutée depuis 1915, entendait surtout supprimer la pratique des crédits supplémentaires et régler l'emploi des excédents d'exercice qui, par le mécanisme des caisses de réserve, échappaient ou, en tout cas, pouvaient échapper au conseil général.

Le budget rectificatif ne supprime pas les crédits supplémentaires (1), mais il est bien évident qu'il est susceptible de les réduire.

Le décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale prévoit, parmi les modifications qui peuvent être apportées en cours d'exercice au budget départemental, indépendamment du budget rectificatif : les virements de crédits, l'emploi des recettes éventuelles non prévues dans le budget primitif (art. 34). Ce sont là, d'une façon générale, des crédits supplémentaires, puisque ceux-ci doivent toujours être accompagnés des voies et moyens permettant de les couvrir (1) (Commentaire du décret financier des colonies du 30 décembre 1912, article 81).

L'article 336 du décret financier de 1912 dispose, en ce qui concerne les communes :

« les autorisations spéciales de dépenses sont délibérées et approuvées dans la même forme que les budgets primitifs et supplémentaires. »

(1)	Budget primitif	Budget rectificatif	Crédits supplémentaires
Martinique 1921.....	27.072.272	25.605.259	6.988.750 43
Martinique 1922.....	21.884.344	25.633.544	4.498.805,44

Ce sont encore là des crédits supplémentaires. L'article 68 de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, emploie même l'expression : « crédits supplémentaires ».

L'article 115 est, par suite, apparu comme insuffisant. D'où l'effort de l'article 116 pour en combler les lacunes et qui, en définitive, aboutit à donner à toutes les colonies à conseils généraux, autres que celles à sénatus-consulte, les mêmes garanties et peut-être de plus grandes que le budget rectificatif, sans les inconvénients.

Que les conseils généraux votent des crédits supplémentaires, ou un budget rectificatif, leurs droits, sous le nouveau régime, n'en sont pas moins respectés. Mais le système du budget supplémentaire risque fort de remettre en question des problèmes déjà précédemment tranchés, d'aboutir à un examen de l'ensemble au lieu de points particuliers et, aux colonies, de ne pas laisser à l'administration le temps d'administrer. On peut approuver la double session des conseils généraux qui existait déjà avant la loi du 28 novembre 1916 en Nouvelle-Calédonie et douter des avantages des budgets rectificatifs.

En fait, les conseils généraux se sont surtout élevés, et avec raison, contre la procédure des crédits supplémentaires en cas d'urgence (art. 81 du décret de 1912) qui, établie pour des cas exceptionnels, était souvent la règle générale et aboutissait à la méconnaissance de leurs prérogatives.

L'article 116 impose l'intervention de la commission coloniale pour l'ouverture de crédits supplémentaires en cas d'urgence. Sans doute, pareilles facilités ne sont pas accordées en France pour les budgets départementaux, mais les communications ne sont pas non plus aussi aisées aux colonies, même dans les vieilles colonies, que dans la métropole.

Les changements apportés à la réglementation des fonds de réserve, et qui se justifient pleinement, seront examinés

(1) Voir la circulaire ministérielle du 18 août 1919 au sujet de l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'exercice, prise en réaction contre la formule souvent employée : « Il sera pourvu à la réalisation de ces crédits au moyen des ressources de l'exercice courant » et qui exige l'application stricte du commentaire de l'article 81 du décret financier de 1912, c'est-à-dire l'indication précise des voies et moyens permettant de faire face à l'ouverture des crédits.

lorsqu'il sera traité des caisses de réserve des budgets locaux (1).

On ne peut qu'approuver ces modifications. Il est logique que les droits accordés aux conseils généraux puissent s'exercer dans toute leur plénitude, qu'en conséquence, les crédits supplémentaires ne permettent pas de tourner les dispositions budgétaires ; que les excédents des exercices versés à la caisse de réserve n'échappent pas au conseil général, tenu néanmoins de ne donner à ces fonds que des affectations réglementairement prévues.

L'article 116 n'est donc pas seulement le complément de l'article 115. Il se suffit à lui-même et cela explique le champ d'application qui lui a été donné. Ses dispositions ont comme conséquence de restreindre singulièrement les avantages que pouvait présenter le budget rectificatif pour les conseils généraux. Elles leur donnent toutes les garanties désirables. Par suite, la portée politique du budget rectificatif devient insignifiante, il n'est plus qu'un mécanisme dont il est possible, en toute impartialité, d'apprécier le rendement.

* * *

Conclusion. — Ces réformes de décentralisation et celles dont on a cru devoir reporter l'étude à d'autres chapitres ont, à l'origine, une pensée d'assimilation. Ce sont, en matière coloniale, des expressions qui surprennent quelque peu de se trouver assemblées. Il serait peut-être plus exact de dire que l'assimilation est apparue comme un moyen de réaliser la décentralisation, l'administration des départements étant jugée, par certains côtés, plus décentralisée que ne l'est le régime des colonies à sénatus-consulte. On en serait quitte d'ailleurs pour proposer, ces résultats acquis, en faveur des nouveaux départements, des dérogations multiples au droit commun, qui ne tarderaient pas à en faire des unités administratives d'une espèce totalement différente, à moins de renoncer au point de vue financier, qui est le seul examiné ici, au principe de l'autonomie financière. C'est là une ques-

(1) Voir même partie, titre II, chapitre IV : Les prélèvements.

tion préjudicielle qui, jusqu'à présent, n'a pas été nettement abordée.

Il va de soi que si des mesures s'avèrent dans la métropole, particulièrement efficaces, il ne saurait être élevé aucune objection à leur extension aux colonies, pour autant que les milieux se trouvent être comparables.

Et, dans leur presque totalité, on ne peut qu'approuver les mesures de décentralisation qui ont été adoptées, grâce à l'initiative parlementaire et au concours du Département. La décentralisation est l'un des principes directeurs du régime financier des colonies, mais l'administration porte la responsabilité des résultats, elle ne peut donc avancer dans cette voie qu'autant que les conditions favorables lui semblent réalisées.

CHAPITRE III

Les budgets ⁽¹⁾

§ 1. LES BUDGETS ANNEXES

Créations récentes. — Le rattachement d'un budget annexe à un budget peut être global ou pour ordre. Le rattachement global comporte l'incorporation, en une seule ligne, au budget, du total des recettes et du total des dépenses du budget annexe. Ainsi, conformément au principe de l'universalité, toutes les recettes et toutes les dépenses se trouvent figurer au budget général.

Le rattachement pour ordre signifie que la même procédure est applicable au budget principal et au budget annexe, ce dernier figurant ordinairement à la suite du premier, dans les actes d'approbation, de règlement.

L'art. 48 de la loi de finances du 30 janvier 1907 ayant ordonné le rattachement pour ordre au budget de l'A. O. F., du budget annexe de l'exploitation du chemin de fer de Kayes au Niger, à l'exemple d'ailleurs de ce qui était pratiqué pour les budgets annexes au budget de l'Etat, la Commission de 1911 adopta cette méthode, conforme à la volonté du Parlement.

Les budgets annexes ont connu tour à tour des périodes de faveur et de disgrâce. La circulaire ministérielle du 28 septembre 1911 concernant l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets généraux et locaux s'exprime ainsi :

« Dans le légitime désir de décentraliser largement et de donner le maximum de souplesse aux divers services, on a multiplié les organismes financiers. A côté du schéma budgétaire normal, cons-

(1) Modification au décret du 30 décembre 1912 : article 69.

titué par le budget général, organe des intérêts fédérés, des budgets locaux, correspondant aux colonies autonomes du gouvernement général, et des budgets communaux propres à développer la vie communale, a pris naissance tout un réseau parasite de budgets annexés, soit au budget général, soit aux budgets locaux. »

Et le commentaire de l'article 63 du décret de 1912 :

« Pour arrêter la multiplication des budgets annexes..., l'article 63 spécifie que la création de ces budgets ne peut résulter que d'un décret. »

Il est certain que « l'assignation » ou l'affectation d'une recette ne paraît nullement suffisante pour justifier la création d'un budget annexe. Ainsi semblent assez discutables : le budget annexe de l'assistance médicale indigène de Madagascar (1), mais antérieur à la circulaire de 1911 précitée et au décret financier de 1912, et le « budget annexe de la santé publique et de l'assistance indigène » du Cameroun (2).

L'existence de ce dernier budget annexe n'est pas d'ailleurs explicitement consacrée pour l'avenir, le décret du 7 avril 1924 approuvant seulement les budgets de l'exercice.

(1) Décret du 21 juillet 1910 comportant établissement d'un budget annexe unique de l'assistance médicale indigène à Madagascar. Ce budget a remplacé les budgets autonomes dits « budgets de l'assistance médicale indigène » spéciaux à chaque province (décret du 2 mai 1904).

(2) Le décret du 7 avril 1924, approuvant le budget local, le budget annexe de la santé publique et de l'assistance indigène du Cameroun, ne concerne que les budgets de 1924. Le rapport au Président de la République contient seulement le passage suivant :

« Le Commissaire de la République dans ce territoire, a estimé préférable d'instituer un budget spécial alimenté, d'une part, par une subvention du budget local, et, d'autre part, par le produit d'une nouvelle taxe dite « taxe d'assistance. »

« Cette création très heureuse, et qui a toute mon approbation, aura entre autres pour effet de montrer plus clairement tout l'intérêt que nous portons au sort des populations dont nous avons la garde. »

De ce que le budget annexe de 1924 a été approuvé, il ne s'ensuit pas qu'à l'avenir le service de la santé publique et de l'assistance médicale devra posséder un budget propre. *Aucune mention n'en est faite dans le décret.* Le Commissaire de la République pourra donc, à sa volonté, réintégrer les dépenses et recettes de l'assistance médicale au budget local, sans qu'on puisse lui opposer aucun texte.

Les arguments invoqués pour cette création sont discutables. Ils sont indiqués dans l'exposé des motifs dudit budget :

« Un nouveau problème s'est aussitôt posé : Le produit de la taxe d'assistance, s'il allait au budget ordinaire, n'allait-il pas faire naître cette équivoque que l'administration du Territoire avait avant tout poursuivi un but fiscal et que les ressources supplémentaires obtenues allaient lui permettre de reporter, sur certains chapitres du budget ordinaire, des crédits jusqu'alors affectés

Le décret du 23 mars 1921 concernant l'organisation du Cameroun dit bien :

« Article 4... le budget peut comporter des annexes pour les services d'exploitation industrielle et pour l'emploi des fonds spéciaux (emprunts, avances). »

Mais ce texte ne fait que rappeler l'art. 63 du décret de 1912 et la prescription relative aux budgets spéciaux d'emprunt de l'art. 127 de la loi du 13 juillet 1911 (art. 87 du décret de 1912). Il est difficile d'en conclure que la formalité du décret pour la création d'un budget annexe est implicitement abrogée.

Il est d'ailleurs assez malaisé de faire rentrer le budget annexe de la santé publique et de l'assistance indigène dans les catégories énumérées par l'art. 63 du décret de 1912 ou l'article 4 du décret du 23 mars 1921.

Le Togo, dont la réglementation n'est pas différente, a eu recours à un décret du 18 décembre 1926 instituant « un budget annexe, dit « de la santé publique et de l'assistance médicale indigène », au budget spécial (1) du Togo ».

« La création d'un tel budget — indique le rapport de présen-

aux œuvres sociales? Pour fausse qu'elle eût été, il suffisait qu'une telle pensée pût être entrevue pour que son extériorisation pût être rendue impossible.

« Le moyen de résoudre le problème a surgi de lui-même sous la forme d'une solution qui apparaît des plus heureuses.

« Il s'agit de la création d'un budget annexe où doivent figurer les recettes consacrées aux services sanitaires et qui paiera les dépenses.

« Il convient de remarquer, avant d'entrer dans le détail des chiffres inscrits au budget annexe, que celui-ci comporte toute l'ampleur à laquelle la force des choses a d'ailleurs conduit. On y trouve, en effet, l'ensemble des services sanitaires quels qu'ils soient, avec leurs à-côtés, tels que travaux de construction et d'entretien des formations sanitaires, transport de personnel et matériel sanitaires, etc... Aussi le nouveau budget s'intitule-t-il : « Budget annexe de la Santé publique de l'Assistance indigène. »

« Il eût été difficile, en effet, pour ne pas dire impossible, de faire exactement le départ entre les sommes revenant à l'assistance indigène proprement dite et celles restant à la santé publique. Ici encore, toute division eût pu paraître arbitraire et faire naître l'équivoque. *Dès lors, les services sanitaires sont tous restés groupés, comme ils l'étaient déjà aux chapitres 11 et 12 du budget spécial, mais ils le sont désormais dans un document à part.* Et le chef du service de santé du Territoire est ainsi mieux en mesure de concevoir et de suggérer au chef du Territoire, les dispositions budgétaires nouvelles dont l'expérience lui révélerait l'utilité.

« Au budget annexe, le Territoire accorde, comme il convient, une subvention sensiblement égale aux dépenses qui figuraient jusqu'ici au budget ordinaire... »

(1) On notera, en passant, l'abus que l'on fait souvent de l'expression « budget spécial » pour désigner le budget local.

tation du décret de 18 décembre 1926 — aura pour avantage de marquer de la manière la plus nette l'indépendance que l'administration française entend donner à l'œuvre d'assistance indigène par rapport aux autres services publics du territoire. »

Ce n'est pas là une raison financière et il n'y a point lieu, par suite, de l'examiner ici.

Le même rapport présente ainsi l'aspect financier du problème :

« Il nous a paru nécessaire... de spécialiser l'affectation de ces ressources (taxe d'assistance, taxe d'hygiène, centimes additionnels à diverses autres taxes) aux fins auxquelles elles sont destinées, en les comprenant dans un budget annexe qui comporterait également en recettes une subvention spéciale du budget local et les diverses recettes propres aux services de l'assistance indigène et de la santé et de l'hygiène publiques, et, en dépenses, toutes les dépenses effectuées pour le fonctionnement de ces mêmes services. »

L'affectation d'une recette résulte du texte qui l'établit ou le modifie, mais peut être réalisée en dehors de tout budget annexe (1). La mention d'une subvention spéciale du budget local marque, d'autre part, la dépendance du budget annexe dont les ressources, sous des dénominations diverses, ne sont, en majeure partie, que des impositions.

Un décret du 15 septembre 1926 a créé un budget annexe au budget local de Madagascar et dépendances dénommé : « budget spécial des grands travaux ».

« ... Cette conception — dit le rapport de présentation — a recueilli l'adhésion des membres des assemblées de la colonie, à qui elle a paru garantir la pérennité de l'effort envisagé. Il y a lieu de considérer, d'autre part, que la constitution d'un budget spécial des grands travaux évitera l'absorption par le budget local des ressources fournies par les nouveaux impôts... »

(1) Exemple : Loi du 30 juin 1907 modifiant l'art. 58 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

« Art. 58. — Les recettes du budget ordinaire (budget départemental) se composent :...

« 3° Du produit des centimes spéciaux autorisés par les dépenses des chemins vicinaux... »

« 4° Du produit des centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre... »

« 5° Du produit du centime spécial pour le renouvellement, la confection et la conservation du cadastre... »

Le symbole de la durée de l'effort paraît bien être le principal avantage, surtout théorique, que peut présenter la création de ce budget. Quant au dernier argument concernant la destination des ressources locales, la portée n'en est pas évidente.

Les articles 3 et 4 du décret (1) énumèrent les recettes et les dépenses.

Cela m'empêchera pas le budget local de comprendre, conformément au décret de 1912 : des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires, des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires. Or, les dépenses extraordinaires concernent généralement l'exécution des programmes de travaux. Par suite, en cette matière, l'un des budgets ne sera que le complément de l'autre, et les règles minutieuses posées, n'auront qu'une efficacité relative. On aperçoit assez difficilement d'ailleurs les raisons de celles concernant les quotités des diverses recettes. Surtout enfin, car il est certain qu'un tel acte n'est pas dû à l'initiative du Département, qui a simplement reproduit les propositions de la colonie, il n'est pas dans les habitudes des gouvernements coloniaux de réclamer ainsi des entraves à leur liberté. Quant aux dépenses de personnel, leur inscription ne présente pas d'inconvénient, pour autant qu'elles ne concernent aucun personnel permanent, qui risque quelque jour de venir grever lourdement le budget local.

(1) « Art. 3. — Le budget spécial des grands travaux sera alimenté en recettes :

« 1° Par une contribution du budget local qui ne pourra dépasser 20% des recettes ordinaires dudit budget.

« 2° Par un prélèvement sur la caisse de réserve qui ne pourra être supérieur aux 3/4 de l'excédent des recettes du budget local et du budget annexe des chemins de fer constaté à la clôture du dernier exercice réglé.

« 3° Par les fonds de concours des municipalités et chambres de commerce.

« 4° Par les recettes diverses et accidentelles.

« 5° A titre éventuel, par l'excédent des recettes du budget spécial de l'exercice précédent.

« Art. 4. — Le budget spécial des grands travaux supportera toutes les dépenses relatives à ces travaux, savoir :

« 1° Dépenses du personnel,

« 2° Dépenses du matériel,

« 3° Dépenses diverses et imprévues.

« Ne pourront y figurer que les travaux admis dans un programme approuvé par le Ministre... »

Les budgets annexes et les exploitations industrielles. — L'utilité de budgets spéciaux pour les exploitations industrielles, par contre, ne semble guère contestable. Encore convient-il de préciser les caractères que doit présenter une exploitation industrielle pour justifier l'organisation d'un budget propre.

Lorsqu'une entreprise est, à très peu près, uniquement alimentée par les usagers ou les consommateurs, qu'elle a un caractère nettement économique, que le prix de revient et le bilan de l'organisme doivent être attentivement déterminés, non seulement dans l'intérêt de l'administration, mais aussi dans celui des particuliers, dans le but d'établir des tarifs susceptibles de stimuler le développement de la colonie, qu'au surplus des comparaisons peuvent être faites avec des organismes similaires privés, l'établissement d'un budget spécial s'impose. Lorsqu'au contraire l'exploitation possède avant tout un caractère fiscal, il n'en est plus de même. Tels sont les exemples d'un réseau de chemins de fer et de la régie indochinoise de l'opium. On conçoit facilement que, durant des années, on fasse abandon de la totalité ou de la quasi-totalité de ses recettes à un chemin de fer pour lui permettre un équipement correspondant aux besoins de la colonie ; que son budget annexe n'ait avec le budget local que des relations éloignées. On ne comprendrait pas que de semblables directives puissent présider aux rapports de la régie de l'opium et du budget local. La régie est faite pour le budget. Elle doit en faire partie intégrante. Au demeurant, cela n'empêche pas le chef de service de calculer ses prix de revient. L'équilibre d'un budget d'une régie de l'opium, dont les recettes, résultant d'un monopole (1), ont surtout le caractère de taxe, n'a aucune signification. Lorsque, d'autre part, l'influence fiscale prédomine, le côté politique de la question apparaît et un budget annexe perd ainsi de son intérêt. Enfin, l'existence d'un monopole de droit entraîne parfois des dépenses relatives à la répression des fraudes,

(1) Il y a néanmoins intérêt à comparer les prix de revient aux organismes privés ou administratifs qui peuvent exister à l'étranger. Mais il ne s'agit guère que d'une comparaison des dépenses.

réparties entre différents services et qu'il est difficile de déterminer exactement.

L'idéal serait sans doute que le budget local ne tire ses recettes que des contribuables, les budgets annexes que des usagers. L'un exprimerait véritablement les charges qui pèsent sur la population, les autres la rémunération de services rendus. En fait, pour beaucoup de raisons, cette distinction n'est point complètement réalisable. Mais cela indique assez qu'il n'y a pas lieu d'établir une spécialisation budgétaire pour des exploitations qui n'ont qu'un but de fiscalité. Il est possible d'ailleurs de grouper les différentes parties de ces services dans des chapitres particuliers afin d'en rendre facile l'examen. Le bilan d'une entreprise à préoccupations uniquement fiscales mettra toujours en évidence des bénéfices. Est-ce à dire qu'elle doive profiter de la liberté qui résulte d'un budget annexe? Etant donné son but, le contrôle doit en être excessivement rigoureux, et il ne saurait mieux l'être que par l'incorporation dans le budget même. En la circonstance, le caractère de contribuable des clients de l'exploitation dépasse celui de consommateur.

* * *

§ 2. L'ARTICLE 68

La nomenclature-type des budgets locaux. — L'article 68 du décret du 30 décembre 1912 précise que :

« Les projets de budget sont préparés par le gouverneur de chaque colonie d'après une nomenclature-type fixée en recettes et en dépenses par le Ministre des Colonies. »

Un document de la Commission de 1911 donne les raisons de cette mesure :

« Il importe que tous les budgets du service local soient établis sur un modèle uniforme. Plusieurs fois déjà, par l'organe des rapporteurs des commissions du budget et des finances, le Parlement a émis le vœu que cette uniformité de modèle fut ordonnée et que la contexture des budgets locaux, bâtie sur un type identique, permit de comparer utilement les budgets d'un exercice, pour l'en-

semble des colonies, et d'étudier la corrélation des budgets sur des es-sifs de chaque colonie. »

Dans le rapport sur le budget général de l'exercice 1910, M. Messimy, député, demandait :

« Que dans chaque groupe de colonies ou chaque gouvernement général, les budgets et les comptes soient présentés d'après un type unique. »

Un amendement à la loi de finances de 1911 était ainsi libellé :

« A partir du 1^{er} janvier 1912, les budgets généraux et locaux des colonies, à l'exclusion des budgets annexes, devront être établis suivant le cadre et la nomenclature déterminée par un décret pris en Conseil d'Etat. »

Toutefois, la règle posée par le début de l'article 68 est souvent écartée. L'annexe n° 1 à la circulaire d'envoi du décret financier de 1912 indique en note que :

« Les dérogations à la nomenclature devront être justifiées dans l'exposé des motifs du budget. »

Une circulaire du gouverneur général de l'Indochine, du 1^{er} août 1925, constate :

« les différences sensibles qui existent actuellement dans la con-texture des budgets indochinois et qui rendent malaisés leur consultation et laborieuse la comparaison qu'on peut avoir à éta-blir entre eux » et prescrit une nomenclature-type.

La circulaire d'envoi du décret de 1912 justifiait ainsi la réduction du nombre de chapitres :

« Il est bien entendu... que la réduction du nombre des chapitres n'entraîne pas la réduction du nombre des rubriques, articles ou paragraphes... Mais c'est par chapitre que les budgets du service local seront arrêtés et approuvés. Grâce à ces mesures libérales, les gouverneurs, autorisés à se mouvoir dans l'intérieur d'un même chapitre, pourront assurer le fonctionnement des divers services, sans violer la spécialité des crédits par chapitre et sans recourir, sauf dans les cas exceptionnels, à la procédure des demandes de crédits supplémentaires. »

Contre ces dispositions s'élèvent d'abord les assemblées délibérantes, encore que les virements à l'intérieur d'un même chapitre, comme on le verra ultérieurement, ne s'opè-

rent pas entre les dépenses obligatoires et facultatives. Mais elles considèrent, non sans raison, que la multiplication des chapitres réduit d'autant la liberté de l'administration.

Les budgets importants se trouvent gênés pour grouper seulement en 18 chapitres l'ensemble de leurs dépenses. On ne saurait leur faire grief de ne pas user complètement des libertés que le Département leur a si généreusement accordées. Mais, la multiplicité des crédits supplémentaires consécutive à l'accroissement du nombre des chapitres, entraîne une intervention plus fréquente du pouvoir central.

Enfin, on fait valoir les avantages d'un mode de présentation permettant d'évaluer le coût des différents services, ce qui oblige à compartimenter davantage le budget, en isolant autant que possible chaque service (1).

Il y a lieu toutefois de remarquer que le décret de 1912

(1) Le discours prononcé par le Gouverneur Général de l'Indochine, le 21 décembre 1925, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil de gouvernement, comporte une partie consacrée à la contexture du budget général de l'Indochine, d'où sont extraits les passages ci-dessous :

« L'ensemble des recettes et des dépenses, dont les prévisions composent pour 1926 notre budget de 70 millions de piastres, sont classées en 12 chapitres (29 au budget de 1927) seulement de recettes et 46 chapitres (88 au budget de 1927) de dépenses : c'est peu si l'on songe que ce cloisonnement est, pour les finances du pays, la seule garantie formelle que les crédits votés seront en fait limitativement et exclusivement utilisés pour des besoins prévus et autorisés, qu'il n'y aura ni empiètement, ni chevauchement entre les articles de dépenses en soi très différents...

« Les chapitres, groupés dans chacune des grandes sections qui correspondent aux directions générales du gouvernement, seront plus nombreux, plus détaillés aussi, rigoureusement spécialisés. Dans l'intérieur de chacun l'aménagement sera modifié : certains paragraphes doivent être scrupuleusement délimités.

« Les services de gestion en éprouveront d'abord quelque gêne, mais le souci de la sincérité budgétaire prime toute autre préoccupation. L'essentiel est que l'on puisse estimer immédiatement le coût de chaque service et la part qu'il réclame dans la distribution générale des crédits. Il n'y a de comptabilité logique et industrielle, pour un Etat comme pour une grande maison de commerce, qu'à la condition de pouvoir établir, avec le rendement de chaque organisme, la part de sacrifices qu'il exige et la place qu'il occupe dans l'économie générale.

« Simple souci de statistique, Messieurs? Non pas. Mais souci impérieux d'ordre et de méthode, indispensable à la base de nos travaux. Dépensons-nous trop? Ne pourrions-nous dépenser mieux, pour des fins plus utiles et plus exactement appropriées à nos ressources? Nous ne le saurons, Messieurs, véritablement, que si nous connaissons le rendement exact de chaque régie et de chaque impôt, compte tenu des frais, la proportion des dépenses de matériel, de personnel et de frais généraux imputables à chaque service. C'est alors seulement que nous pourrions mesurer nos possibilités de réalisation dans l'ordre des réformes économiques qui s'imposent... »

permet le morcellement des chapitres sans aucune limite, et que la division en articles et paragraphes ne peut être modifiée que par de nouvelles décisions prises en Conseil (art. 203 du décret de 1912), s'imposant en conséquence aux différents services.

La nomenclature tracée pour les services normaux des colonies ne s'applique évidemment pas aux budgets spéciaux d'emprunt, d'exploitations industrielles, d'exploitation des chemins de fer, etc.

On a tenté, particulièrement en Indochine, de doter les rubriques d'exercices clos, qui ne figurent que pour mémoire, et dont l'importance est parfois de nature à fausser les prévisions budgétaires, mais ces essais n'ont été qu'esquissés. On accepte, en somme, pour l'équilibre budgétaire, non point que les dépenses d'exercices clos sont couvertes par les recettes d'exercices clos, ce qui, généralement, n'est pas, mais que les dépenses qui seront payées sur exercices clos sont équivalentes à celles qui seront léguées à l'exercice suivant. Le décret du 19 janvier 1924, en constituant un compte hors budget : « Restes à payer sur exercices clos », a non pas supprimé le problème, mais en a réduit l'importance.

Le commentaire de l'art. 87 du décret de 1912, rappelant l'article 127, paragraphe A, de la loi du 13 juillet 1911 qui prescrit l'établissement d'un budget spécial d'emprunt, s'exprime ainsi :

« ... Il semble que le produit d'un emprunt contracté uniquement pour faire face à l'insuffisance des ressources budgétaires devra se rattacher au budget courant, où il apparaîtra aux opérations de recettes extraordinaires (1). »

On s'est inspiré de ces indications dans certains autres cas :

Le décret du 26 juin 1926 autorise le budget spécial des Nouvelles-Hébrides à contracter un emprunt local, « destiné à la construction de divers immeubles administratifs prévus au budget spécial (c'est-à-dire : services nationaux) de l'exercice 1926, Section II, Dépenses extraordinaires. »

L'arrêté ministériel du 20 octobre 1924, relatif au prêt

(1) Voir C. Merly : « Le régime financier des colonies », la note de l'article 87.

de l'Indochine aux Nouvelles-Hébrides pour l'acquisition d'actions de la Compagnie immobilière des Nouvelles-Hébrides, prévoit seulement l'ouverture d'un chapitre spécial au budget spécial des Nouvelles-Hébrides.

Certaines avances en compte-courant, auxquelles on n'applique d'ailleurs pas la règle des emprunts, sont considérées comme des opérations de trésorerie.

Chapitre des dépenses d'ordre. — Une circulaire ministérielle du 29 avril 1924 est venue poser à nouveau la question de la dotation du chapitre des dépenses d'ordre et de l'imputation sur ce chapitre de certaines catégories de dépenses. Elle adopte, en réalité, l'une des thèses en présence et donne les arguments généralement cités à l'appui. C'est pourquoi il paraît utile de la reproduire presque *in extenso* :

« Certaines administrations, considérant comme une formalité inutile de le doter de crédits, imputent des mandats à ce chapitre, alors qu'il ne figure au budget que pour mémoire. Les trésoriers, s'appuyant notamment sur les articles 206, 214, 227 et 230 du décret du 30 décembre 1912, soutiennent que ces mandats, comme tous les autres, doivent porter sur des crédits régulièrement ouverts, et ils ne les paient que sur réquisition. Leur thèse est appuyée sans réserve par M. le Ministre des Finances et l'on ne peut nier qu'elle soit conforme à la lettre du règlement.

« Elle en respecte d'ailleurs l'esprit. En effet, toutes les précautions dont on a entouré la confection et l'exécution des budgets, et qui tendent à enfermer chaque catégorie de dépenses dans les limites d'une dotation, deviendraient illusoires si l'on pouvait imputer à un chapitre, sans objet précis, des dépenses d'une importance illimitée. »

« L'ordonnateur risquerait de perdre de vue la situation des chapitres auxquels chaque dépense doit finalement incomber et d'en trouver les crédits épuisés lorsque le moment serait venu de solder le chapitre d'ordre. Il pourrait même être amené à émettre des mandats pour des services non prévus au budget.

« J'ai eu même à constater que certains ordonnateurs n'avaient pas craint d'user du chapitre d'ordre pour obvier à l'épuisement d'autres chapitres et de réaliser par ce moyen de véritables dépassements ou virements de crédits. De telles pratiques, est-il besoin de le dire, sont condamnables au premier chef, et j'estime, au surplus, qu'il serait préférable d'envisager la suppression pure et simple du chapitre d'ordre.

« Mais, sans en venir à cette extrémité, on doit se garder de faire jouer à cette division budgétaire un autre rôle que celui qui lui revient normalement.

« Je crois utile de rappeler qu'en ce qui concerne les provisions destinées à couvrir les dépenses acquittées en France, l'arrêté du 6 août 1892 prévoit qu'elles feront l'objet de mandats délivrés au nom du trésorier-payeur sur les différents chapitres présumés devoir supporter les dépenses... Si l'on s'en tient à cette prescription, le chapitre d'ordre n'a pas à intervenir.

« Il semble que la même règle pourrait être étendue aux avances constituées pour le paiement des dépenses à l'intérieur des colonies.

« D'autre part, quantité de dépenses que l'on fait abusivement supporter par le chapitre d'ordre pourraient soit être imputées directement aux chapitres convenables des budgets locaux, soit être couvertes par des délégations demandées en temps utile au Département pour les services du budget colonial, soit faire l'objet d'ordres de paiement à régulariser dans les conditions prévues à l'article 49 du décret de 30 décembre 1912.

« Ainsi réduites à des cas tout à fait exceptionnels, les dépenses d'ordre pourraient être couvertes par un crédit suffisant, encore qu'assez faible pour ne pas fausser la situation budgétaire.

« Dans ces conditions, j'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir prendre les mesures utiles pour qu'à l'avenir le chapitre d'ordre dont l'existence ne me paraît répondre à aucune nécessité absolue, soit du moins doté de crédits permettant d'émettre, dans des conditions régulières, des mandats dont l'imputation à ce poste ne devra revêtir qu'un caractère essentiellement provisoire... »

Les remèdes proposés par la circulaire ministérielle ne sont peut-être pas pour les budgets locaux d'une bien grande efficacité.

On ne peut songer à couvrir les crédits du chapitre des dépenses d'ordre par les recettes réelles du budget. En effet, dans les colonies où fonctionnent les agences spéciales, il leur est accordé des provisions formant une proportion importante du budget et qui ne seront remboursées qu'à la clôture de l'exercice. On ne peut donc immobiliser toute une partie des ressources budgétaires, s'interdire même de les escompter pour les prévisions de dépenses, pour le seul avantage d'imputer sur des crédits les mandats de report des provisions des agences spéciales. L'équilibre du budget, rompu par la

dotation du chapitre des dépenses d'ordre, ne peut donc être rétabli que par l'inscription de recettes d'ordre équivalentes.

La circulaire ministérielle dit bien que le crédit pourrait être assez faible pour ne pas fausser la situation budgétaire, mais ce n'est là qu'une recommandation, impossible à réaliser dans les colonies où fonctionnent les agences spéciales. Si le montant du chapitre d'ordre n'est pas largement prévu, il peut se trouver brusquement épuisé par la simple régularisation des recettes des agences spéciales, ainsi qu'il sera expliqué en détail un peu plus loin. Le trésorier-payeur, placé devant un budget approuvé, ou même tout simplement arrêté par le gouverneur, après le vote du conseil général, dans les colonies qui en sont pourvues, ne peut élever aucune objection relativement à l'importance de la dotation du chapitre d'ordre.

On craint, il est vrai, en l'absence de crédits, des dépassements après régularisation des dépenses d'ordre. On ne les empêche certainement pas s'il est fait face à la dotation du chapitre d'ordre par des recettes d'ordre.

Il n'existe, pour empêcher tout dépassement de crédit, d'autre solution que celle de la suppression du chapitre incriminé. Toutefois, la comptabilité des dépenses engagées permet également d'y arriver, encore faut-il qu'un contrôle des dépenses engagées indépendant fonctionne.

On croit ainsi pouvoir préconiser le système indiqué par l'arrêté interministériel du 6 août 1892, d'imputer les prévisions sur les différents chapitres *présumés* devoir supporter les dépenses. Mais que de façons de déterminer ces chapitres. A moins que le trésorier-payeur ne soit lui-même chargé de la comptabilité des dépenses engagées, et seulement encore après des dépouillements laborieux, il ne pourra contester l'imputation. L'ordonnateur, à la vérité, opérera à sa guise. Et il ne peut guère en être autrement puisque, dans une certaine mesure, on se base sur des hypothèses. Une telle méthode ne peut d'ailleurs être adoptée pour les agences spéciales. En raison de l'importance des provisions qui leur sont consenties, on serait dans l'obligation de limiter les

paiements sur maints chapitres. On risquerait même d'aboutir à la suppression de toute disponibilité sur certains.

En effet, les recettes des agences spéciales sont régularisées par des mandats de provision d'égale somme émis par l'ordonnateur sur la caisse du comptable du Trésor centralisateur (art. 250 du décret du 30 décembre 1912). Cette opération a une contre-partie, l'application définitive des recettes aux rubriques intéressées, mais qui n'empêcherait nullement que les chapitres de dépenses, en suivant la méthode de l'arrêté du 6 août 1892, seraient grevés des recettes des agents spéciaux qui constituent des avances.

On aperçoit toute la difficulté d'inscrire ces recettes, destinées à couvrir des dépenses, peut-être non encore engagées, à des chapitres de dépenses. Dans les pays où l'impôt de capitation numérique existe encore, les recouvrements ont parfois lieu dans un très court délai. Les agences sont alors détentrices de recettes importantes, autrement dit d'avances qu'elles conservent souvent, en raison des difficultés de transport. On pourrait donc arriver ainsi, au moment où les perceptions sont les plus actives, où la colonie est la plus riche, à posséder des chapitres dépourvus de crédits, à suspendre toute opération les concernant !

La méthode de l'arrêté de 1892 généralisée entraînerait, là où fonctionnent les agences spéciales, une telle complexité comptable, et conduirait parfois à de si sérieuses difficultés, que la suppression du chapitre des dépenses d'ordre ne paraît guère devoir être envisagée. Ce n'est pas sans motif qu'il figure dans la nomenclature-type des dépenses du service local annexée au décret du 30 décembre 1912. Les dépenses d'ordre ont besoin d'être groupées sous certaines rubriques afin de pouvoir être facilement suivies, régularisées et comparées, et non pas dispersées dans de multiples chapitres budgétaires.

Le décret du 30 décembre 1912 prévoit même (art. 287) :

« ... un livre journal des opérations d'ordre destiné à l'enregistrement sommaire, immédiat et successif, par ordre numérique, de toutes les opérations effectuées à titre provisoire et sous réserve de régularisation, pendant la durée de l'exercice. »

A ce journal, correspondent les chapitres 7 et 17 des livres de comptes par chapitre de recettes et de dépenses où sont groupées, sous les différentes rubriques, l'ensemble des opérations d'ordre. On peut, sans doute, penser que si la Commission de 1911 avait entendu suivre la méthode de l'arrêté interministériel de 1892, elle n'eût pas manqué d'imposer la tenue d'un grand-livre des opérations d'ordre, indépendamment des livres auxiliaires ouverts selon les besoins (art. 288).

Le procédé de l'arrêté interministériel du 6 août 1892 n'est que rarement appliqué. L'annexe n° 1 à la circulaire d'envoi du décret financier de 1912, établie par la Commission de 1911, en mentionnant les « provisions constituées en France pour les dépenses à l'extérieur » parmi les différentes rubriques du chapitre d'ordre, a, semble-t-il, marqué qu'une autre méthode était adoptée, car, pour suivre les prescriptions de la circulaire de 1892, point n'est besoin, comme le note d'ailleurs la circulaire du 29 avril 1924, d'un chapitre d'ordre ; il suffit de réduire, avant l'imputation définitive, les chapitres supportant provisoirement la dépense par contre-partie. Cependant, la circulaire d'envoi du décret de 1912 étant seulement signée du Ministre des Colonies, on ne peut dire que les dispositions de l'arrêté interministériel (Finances-Colonies) de 1892 aient été implicitement abrogées.

Le rapprochement des articles 250, 251, relatifs aux régularisations d'agences spéciales, et de la nomenclature-type permet encore moins d'envisager pour ces opérations un système semblable à celui de l'arrêté interministériel de 1892. Il y aurait lieu, dans cette dernière hypothèse, d'opérer par contre-partie en s'inspirant de l'article 243. Or, ce n'est nullement la procédure résultant des articles 250 et 251.

(1) L'arrêté interministériel du 1^{er} juillet 1908, portant règlement sur la comptabilité du chemin de fer et du port de la Réunion, est conforme au procédé de l'arrêté de 1892 :

« Art. 101 — ... Ce compte (provisions pour dépenses à effectuer hors de la colonie) est débité par contre-partie, savoir :

« 1^o Du montant des provisions nécessaires pour régulariser les paiements faits hors de la colonie. Cette opération donne lieu à une réduction de dépenses, effectuée également par contre-partie, au titre des chapitres du budget qui avaient fourni les provisions... »

D'autre part, la dotation du chapitre d'ordre n'apparaît pas indispensable.

Le gouverneur général van Vollenhoven écrivait, dans sa circulaire du 25 août 1917, sur les agences spéciales (1) :

« Pour bien marquer le caractère tout à fait provisoire et incertain de la dépense ainsi avancée aux agents spéciaux, l'avance n'est pas consentie sur un des chapitres du budget dotés de crédits ; elle est consentie hors budget et rattachée à un chapitre intitulé : « Dépenses d'ordre, avances à régulariser ». Ce chapitre est un véritable chapitre de manœuvre dans lequel les opérations ne font que transiter au début comme à la clôture de l'exercice financier ; ce chapitre doit être complètement dégagé et ne peut être doté que pour mémoire... »

En réalité, on dote parfois de crédits l'article 4 (nomenclature-type annexée au décret de 1912) qui vise la « régularisation des recettes d'ordre » : versement aux communes des recettes d'octroi de mer ; versement aux chambres de commerce des recettes perçues pour leur compte, les recettes correspondantes étant alors comprises dans les prévisions du budget de la colonie. Mais on attribue même à cette dotation des inconvénients. Il arrive, en effet, aux services locaux, de se désintéresser, dans une certaine mesure, de la récupération des avances destinées à atténuer les dépenses d'ordre, lorsque l'absence de tout crédit au chapitre ne leur fait pas une nécessité de balancer ces opérations (2).

On peut, par contre, il est vrai, faire valoir qu'une dotation du chapitre d'ordre, justifiée par de sérieuses prévisions, approuvée par l'autorité supérieure, est de nature à réduire les abus. Mais la procédure des crédits supplémentaires, en cas d'urgence, ne constitue certainement pas un obstacle notable, les voies et moyens ne comprenant, dans ce cas, que des recettes d'ordre.

A la vérité, les dépenses du chapitre d'ordre sont de véritables opérations de trésorerie, que l'on a maintenu dans les

(1) Journal Officiel A. O. F., 1917, page 480.

(2) Voir, se rapportant indirectement à ce sujet, les circulaires ministérielles des 16 octobre 1913 et 26 octobre 1923 relatives au procédé condamné de l'annulation en fin d'exercice des ordres de recettes qui aboutit à la suppression, en fait, de toute responsabilité du comptable.

cadres budgétaires pour éviter que l'administration locale ne s'en désintéresse et, surtout, pour ne pas permettre l'utilisation, au bénéfice du service local, des fonds du Trésor, à un moment où la plus grande partie des encaisses appartenait au service métropolitain.

Certaines rubriques du chapitre d'ordre, telle celle concernant les provisions des agences spéciales, constituent de véritables fonds de roulement, dont la continuité est assurée par les reliquats que chaque exercice passe au suivant.

Il est certain que l'on a quelquefois abusé du chapitre d'ordre pour y imputer des dépenses qu'un chapitre épuisé ne pouvait supporter. Mais une telle violation des règles budgétaires ne peut guère être réalisée sans une certaine complaisance du comptable. On peut même dire que l'existence de crédits au chapitre d'ordre facilite l'irrégularité, car, à les considérer, on finit par perdre de vue la situation du chapitre qui, en définitive, doit supporter la dépense. Pour ce qui est des dépassements qui apparaissent lors de la régularisation des provisions, pour autant qu'ils ne sont pas volontaires, seule une comptabilité des dépenses engagées bien tenue peut permettre d'y parer.

Sans doute, l'imputation de mandats d'avance ou de provision sur un chapitre sans crédit est contraire à un certain nombre d'articles du décret financier de 1912 que cite la circulaire ministérielle. Il ne saurait en être autrement en appliquant des règles budgétaires à de simples opérations de trésorerie. Question de forme uniquement d'ailleurs, si la dotation du chapitre n'est couverte que par des recettes d'ordre.

Ce qui, en réalité, constitue de véritables dérogations aux principes de la comptabilité publique, ce sont toutes les dépenses auxquelles les mandats de provision ou d'avance doivent faire face, et c'est à ce système de dépenses qu'il faut remonter pour trouver la cause des dépassements et non à l'absence de dotation du chapitre d'ordre.

Le chapitre des dépenses d'ordre contient d'abord certaines rubriques d'une utilité discutable ; celle relative aux approvisionnements généraux du matériel commun aux divers

services, par exemple. En effet, ou les dépenses de cette nature sont effectuées hors de la colonie, et elles relèvent alors de l'article : « Provisions », ou elles ont lieu sur place. Mais, dans ce dernier cas, l'intervention du chapitre d'ordre peut entraîner toutes sortes d'abus. Le décret de 1912 a d'ailleurs prévu, pour les exploitations industrielles dont l'importance l'exigerait, la création de fonds de roulement. En limitant les dépenses du chapitre d'ordre aux seules provisions et avances des articles 2 et 3 indiqués dans la nomenclature, on réduit d'autant les sources de dépassements.

Une circulaire du 30 octobre 1926 (1), se rapportant aux dépenses d'approvisionnements, est d'ailleurs intervenue dans ce sens :

« ... En tout état de cause, les achats de fournitures ou de matériel doivent faire l'objet ou d'une imputation sur les disponibilités d'un fonds de roulement régulièrement constitué, ou d'un mandatement sur des crédits budgétaires... »

On peut donc considérer que cette circulaire modifie la nomenclature-type annexée à la circulaire d'envoi du 22 mars 1913. Mais cela n'est point dit expressément.

La question des agences spéciales est examinée d'autre part. Mais il suffit de se reporter à la circulaire précitée du gouverneur général van Vollenhoven, du 25 août 1917, pour se convaincre de l'obscurité budgétaire qu'elles entraînent.

Si le chapitre d'ordre ne comprenait que des provisions pour les dépenses à l'extérieur, on ne pourrait plus l'utiliser pour réaliser des dépassements sur des chapitres ne comportant que des dépenses à exécuter dans la colonie.

Autrement dit, la surveillance du chapitre des dépenses d'ordre ne peut résulter que d'une énumération strictement limitative des dépenses à y imputer et que l'on doit s'efforcer de restreindre constamment. Et c'est à juste titre que la cir-

(1) Cette circulaire contient également ce passage :

« L'article 267 du décret du 30 décembre 1912 prévoit la création pour les exploitations industrielles des services locaux de « fonds de roulement »... Ce texte pose seulement un principe ; des arrêtés qu'il vous appartient de prendre doivent intervenir dans chaque cas pour réglementer cette institution dans le détail. »

En réalité, la création d'un fonds de roulement exige un arrêté interministériel (art. 267 *in fine*). Voir même partie, titre III, chapitre I.

culaire ministérielle de 1924 rappelle que certaines catégories de dépenses peuvent être effectuées sans recours au chapitre d'ordre : délégation des crédits sur le budget colonial, dépenses à régulariser pour le compte de divers ministères (art. 49 et 390 du décret de 1912).

Mais la question de la dotation du chapitre d'ordre paraît bien quelque peu secondaire.

Envoi des projets de budgets au Département.

« Les projets de budget sont arrêtés par les gouverneurs en Conseil, en temps utile, sauf exception dûment justifiée, pour parvenir au Ministre des Colonies avant le 1^{er} septembre de chaque année. » (art. 68 du décret du 30 décembre 1912).

Une lettre du Ministre des Colonies au gouverneur des Etablissements de l'Inde, du 27 juin 1914, indique l'interprétation à donner à cette disposition en ce qui concerne les colonies à conseils généraux :

« J'estime ... qu'en ce qui concerne les colonies pourvues de conseils généraux et dont les budgets sont définitivement arrêtés par les gouverneurs en Conseil privé, la règle inscrite à l'art. 68 du décret peut être interprétée comme permettant l'envoi au Département du simple projet du budget, établi par l'administration, et à soumettre aux délibérations du conseil général

« Dans ces conditions, les prescriptions du règlement financier colonial me paraîtront, pour l'Inde, suffisamment observées par l'envoi du projet de budget avant le 1^{er} septembre, le budget lui-même, voté et rendu exécutoire, devant être expédié au Département le plus tôt possible après la clôture de la session du conseil général... » (1).

Mais la circulaire du 28 septembre 1911, concernant l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets locaux des colonies à conseils généraux reproduite en annexe au décret de 1912, s'exprime ainsi :

« Il ne me paraît pas indispensable de continuer à soumettre au Département le projet de budget, comme certaines administrations locales avaient jusqu'ici coutume de le faire. En principe, cette règle peut se justifier ; en fait, elle est le plus souvent sans conséquences pratiques. La lenteur des communications ne permet

(1) Cas d'un budget non voté par le conseil général. Voir C. Merly : « Le Régime financier des colonies », la note sous l'article 68.

ordinairement pas à mes services d'étudier ce document en détail et de vous adresser en temps utile les observations qu'il pourrait comporter. Dorénavant, il vous suffira donc de soumettre le budget à mon examen dès qu'il aura été arrêté ou voté, mais je vous demanderai, par contre, de la manière la plus formelle, de tenir le plus grand compte, dans l'élaboration du projet de budget afférent à l'exercice suivant, des observations qui auront été formulées par le Département. »

En réalité, la situation varie selon les colonies. Mais la disposition examinée de l'article 68 du décret de 1912, qui ne figurait pas au décret de 1882, tranche, semble-t-il la question. L'examen des budgets des colonies à conseils généraux par le pouvoir central n'étant pas imposé par la procédure budgétaire, le Département formule ses observations quand il le juge opportun, sans être tenu par une date déterminée.

Une circulaire ministérielle du 23 mai 1923, au sujet des pouvoirs du Ministre en matière d'approbation des budgets locaux, a donné quelque souplesse à la règle examinée de l'art. 68 pour ce qui est des gouvernements généraux :

« ... Il est bien évident ... que ... pour des budgets aussi importants que ceux des grands gouvernements généraux, il y aurait des inconvénients d'ordre pratique, alors que ces budgets ont déjà reçu un commencement d'exécution provisoire et qu'ils ont été imprimés et distribués, à ce que leurs chiffres fussent remis en discussion et profondément amendés, plusieurs mois quelquefois après le début de l'année budgétaire à laquelle ils s'appliquent.

« ... J'estime qu'il y aurait intérêt désormais, au moment où vos services préparent le ou les budgets de l'année à venir et où les principales modifications projetées dans le budget nouveau par rapport au budget précédent (budget de 1924 comparé au budget de 1923 par exemple), tant en ce qui concerne les prévisions de recettes que les prévisions de dépenses, ont été arrêtées, à ce que vous saisissiez sans retard de ces modifications mon département, lequel pourrait alors, en temps utile, vous notifier son agrément auxdites modifications ou, le cas échéant, ses observations de principe. Cette adhésion serait d'ailleurs toute conditionnelle, subordonnée qu'elle se trouverait à une délibération des conseils de gouvernement, et ne saurait, en aucun cas, exclure l'approbation des budgets par décret telle qu'elle est prévue par l'article 68 du règlement financier. Mais elle aurait l'avantage de faciliter par avance au pouvoir central, non seulement l'examen du budget

nouveau, mais son complet accord avec les vues des administrations locales... »

Cette même circulaire admet, pour le pouvoir central, le droit de modifier les projets de budgets. Cette opinion, des plus discutables, a été précédemment examinée (1).

*
* *

§ 3. MODIFICATION DE L'ARTICLE 69

L'art. 1^{er} du décret du 4 juillet 1920 est ainsi conçu :

« Art. 1. — L'article 69 du décret du 30 décembre 1912 est modifié de la façon suivante :

« Dans les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux, le budget général est approuvé par décret, rendu sur le rapport du Ministre des Colonies, et les budgets locaux sont approuvés par arrêté du gouverneur général rendu en conseil de gouvernement.

« Pour les colonies non groupées en gouvernements généraux, dans lesquelles il n'existe pas de conseil général, le budget local est approuvé par décret, rendu sur le rapport du Ministre des Colonies.

« Dans les colonies non groupées en gouvernements généraux, dans lesquelles il existe un conseil général, le budget local est définitivement arrêté par le gouverneur en conseil privé, sous réserve des dispositions de l'article 68.

« Les budgets annexes sont approuvés dans les mêmes formes que les budgets auxquels ils sont annexés. »

Il eût été, semble-t-il, plus simple de déclarer abrogée l'exception prévue au premier alinéa de l'art. 69 :

« Toutefois, dans les colonies d'Afrique dépendant d'un gouvernement général, le budget local continue d'être approuvé par décret. »

La réforme du décret du 4 juillet 1920 réside, en effet, uniquement dans la suppression de cette disposition.

L'approbation par décret, comme il a été précédemment indiqué, a été l'une des pensées directrices de la Commission de 1911.

(1) Voir page 40. Voir également la circulaire du 13 juillet 1926 sur l'approbation des subventions, table alphabétique des matières, rubrique : subventions.

La circulaire d'envoi du décret du 30 décembre 1912 justifie l'exception

« ... concernant les budgets locaux des possessions groupées sous l'Union indochinoise ; l'expérience de décentralisation prévue dans le décret du 20 octobre 1911, portant réorganisation du budget général et des budgets locaux de l'Indochine, devant être poursuivie. »

Une note de la Commission de 1911 dit à ce sujet :

« ... L'intervention du Président de la République, pour l'approbation des budgets, des voies et moyens et des comptes, paraît moins utile, puisque le chef de l'Etat peut être suppléé par le gouverneur général, dépositaire des pouvoirs de la République...

« Il importe toutefois d'observer que le budget général et les budgets locaux sont intimement liés. Leur groupement constitue un tout financier dont chaque partie est solidaire des autres. La misère d'un budget local réagit forcément sur le budget général qui le subventionne pour éviter le déficit, et, réciproquement, le budget général fait appel aux budgets locaux qui lui fournissent des contingents quand son équilibre est compromis. L'approbation par décret des budgets généraux devrait donc entraîner l'approbation dans les mêmes formes des budgets locaux, comme elle entraîne celle des budgets annexes... »

Le système indochinois revêt donc bien, dans l'art. 69, le caractère d'une expérience que l'on a voulu continuer. Toutefois, le texte, à la suite d'objections diverses, a été définitivement rédigé de telle manière que ce sont les gouvernements généraux d'Afrique qui y apparaissent comme des exceptions.

Le rapport de présentation du décret du 4 juillet 1920 s'exprime ainsi :

« L'expérience a prouvé que rien ne justifiait plus, en ce qui concerne l'Afrique Occidentale et l'Afrique Equatoriale Françaises, le maintien de ce régime spécial et qu'il convenait, au contraire, dans un esprit de décentralisation administrative et pour renforcer l'autorité des gouverneurs généraux, de soumettre nos deux grandes colonies de l'Ouest-Africain à l'application de la règle générale qui est suivie sans inconvénient pour l'Indochine, en laissant au gouverneur général l'approbation en conseil de gouvernement de tous les budgets particuliers à chaque colonie du groupe.

« Les comptes définitifs de ces divers budgets ainsi que les cré-

ditions supplémentaires et extraordinaires, y compris les prélèvements sur les fonds de réserve et de prévoyance, seraient naturellement et conformément aux principes énoncés par le décret du 30 décembre 1912, approuvés dans les mêmes formes que les budgets eux-mêmes. »

L'approbation par décret de budgets de plus en plus importants entraînerait inévitablement une extension des services du Département et l'éloignerait du rôle de « haute direction et de contrôle supérieur » que l'on tend à lui assigner.

C'est pourquoi on s'est arrêté à un système assurant dans tous les cas un contrôle préventif.

Les budgets des colonies à conseils généraux résultent de la collaboration du conseil général et du gouverneur.

Les budgets des colonies groupées sont approuvés par le gouverneur général. Et les budgets des gouvernements généraux ou des colonies isolées non dotées de conseils généraux sont soumis à l'approbation du chef de l'Etat.

Cette méthode n'est certes pas parfaite. Le gouverneur peut être à la dévotion du conseil général. Le gouverneur général, en approuvant les budgets locaux, est inspiré par l'orientation donnée au budget général qui, a-t-on dit, est le pivot des finances locales, mais qui peut tout aussi bien être considéré comme le complément des budgets locaux qui subviennent aux besoins primordiaux. L'inconvénient résultant de l'interpénétration des budgets d'un groupe, et signalé par la Commission de 1911, n'a rien perdu de sa valeur, et on ne contrôle pas l'ensemble de la situation financière du groupe en approuvant seulement le budget général qui, il est vrai, supporte les annuités des emprunts, reçoit, le cas échéant, les subventions du budget de l'Etat et paie les contributions imposées par la métropole.

Mais c'est la contre-partie de la décentralisation. On s'exagère d'ailleurs l'importance de l'approbation préalable du pouvoir central. Un budget ne peut être examiné dans le détail à des milliers de kilomètres de la colonie. Ce sont donc seulement les grandes lignes, la situation financière, la direction politique, l'importance de l'effort de mise en valeur qui retiennent l'attention. Or, sur tous ces points, qui ne sont

pas l'œuvre d'un jour, le Département n'est pas dépourvu de renseignements et de moyens d'investigation.

Le principe de l'approbation par décret comporte de si notables exceptions, que l'on peut dire qu'il a cessé d'exister. Mais, par contre, la règle, dans tous les cas, d'un contrôle préalable, réalisé, soit par une assemblée délibérante, soit par une autorité supérieure, est nettement apparente. Les budgets locaux des colonies groupées peuvent donc être, conformément à l'article 69 (nouveau), approuvés par les gouverneurs généraux, mais il en résulte qu'il n'est pas permis au pouvoir central, sans rompre l'harmonie du système, de renoncer à l'approbation préalable sur les budgets généraux ou ceux des colonies autonomes non pourvues de conseils généraux, comme cela a parfois été proposé ou a d'ailleurs existé (Etablissements d'Océanie, décret du 19 mai 1903).

Par contre, soumettre, à la même approbation, les comptes définitifs et les budgets n'apparaît plus aussi naturel que l'indique le rapport au Président de la République du décret du 4 juillet 1920. Et l'article 161 de la loi de finances du 30 juin 1923, relatif à l'approbation des comptes définitifs des colonies à gouvernements généraux, qui sera ultérieurement examiné, quoique on en n'ait point tiré toutes les conséquences, l'indique assez (1).

(1) Voir pages 44 et suivantes. L'approbation des budgets.

CHAPITRE IV

Taxes et contributions locales ⁽¹⁾

§ 1. LES RÉFORMES CONCERNANT LES TAXES ET CONTRIBUTIONS DES COLONIES A CONSEILS GÉNÉRAUX

Origine. — La proposition de loi du 11 mars 1915, relative à l'assimilation des vieilles colonies et des départements français, déjà examinée, contenait deux articles, 17 et 18, se rapportant aux taxes et contributions :

« *Art. 17.* — Le conseil général établit le mode d'assiette, les règles de perception des taxes et contributions nécessaires pour l'acquittement des dépenses du département, ainsi que le mode d'assiette et les règles de perception des droits d'octroi de mer, conformément à l'article 6 de la loi du 11 janvier 1892 sur le tarif général des douanes.

« Les délibérations qu'il prend sur ces divers objets doivent être approuvées par décrets rendus dans la forme de règlements d'administration publique.

« Les délibérations seront exécutoires de plein droit, pour une période d'une année si, dans le délai de trois mois de leur arrivée au Ministère des Colonies, le décret d'homologation ou de rejet n'a pas été publié ; ou si l'assemblée locale n'a pas été appelée à statuer sur les observations du Conseil d'Etat.

« *Art. 18.* — Le conseil général vote définitivement le tarif des taxes et contributions nécessaires pour l'acquittement des dépenses du budget local et des tarifs d'octroi de mer. »

On doit tout de suite remarquer qu'il n'y a pas possibilité d'assimilation en cette matière entre les colonies et les départements.

(1) Modifications au décret de 1912 : lois des 30 mars 1916 (art. 10), 30 juin 1917 (art. 11), 29 juin 1918 (art. 55 B), décret du 4 décembre 1920.

Les articles 40 et 41 de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 30 juin 1907, indiquent en effet :

« *Art. 40.* — Le conseil général vote les centimes additionnels ordinaires dont la perception est autorisée par les lois. Il peut voter, en outre, des centimes pour insuffisance de revenus ordinaires, et des centimes extraordinaires, dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi des finances...

« *Art. 41.* — Dans le cas où le conseil général voterait, soit une contribution pour insuffisance de revenus ou une contribution extraordinaire, ... au delà des limites déterminées dans l'article précédent, cette contribution... ne pourrait être autorisée que par un décret rendu en Conseil d'Etat. »

Et la loi du 13 août 1926 autorisant les communes et les départements à établir des taxes :

« *Art. 4.* — Les départements peuvent établir par délibération du conseil général, approuvée par décret, des taxes départementales semblables aux taxes énumérées à l'art. 1^{er} de la présente loi, à l'exception de celles... et les percevoir suivant les mêmes modalités dans les limites de maxima qui seront de la moitié des maxima des taxes communales. »

L'assimilation voudrait que les impôts des colonies soient sinon les mêmes que ceux des départements, tout au moins qu'ils soient établis quant à leur assiette et aux règles de perception, par le Parlement. Les conceptions même les plus centralisatrices ne vont pas jusque là.

Les départements n'ont d'ailleurs pas la liberté de fixer les tarifs de leurs impôts, puisque tout dépassement des limites assignées par la loi de finances exige un décret en Conseil d'Etat et que l'approbation par décret est prévue pour les taxes de la loi de 1926, qui en fixe d'ailleurs les maxima.

Une circulaire ministérielle du 26 août 1926, relative à l'apposition du timbre de dimension sur divers documents aux colonies, a nettement exposé la différence de nature des impositions coloniales et départementales :

« Les départements intéressés (Ministères des Finances et des Colonies) ont estimé, en effet, que les services locaux coloniaux n'ayant pas été créés, comme les départements et les communes, pour répondre à certains besoins d'utilité, mais ayant assumé pres-

que toutes les charges de l'administration générale, et ayant été investis de droits et de prérogatives qui, comme celui de percevoir des impôts de caractère général, sont les attributs essentiels de l'Etat... »

C'est pourquoi on a pu dire que les prérogatives des conseils généraux des vieilles colonies étaient plus étendues que celles de la métropole, et qu'une assimilation ne serait qu'une restriction.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 avait été très libéral dans la détermination des droits des conseils généraux concernant les taxes et contributions.

Relativement au mode d'assiette et aux règles de perception :

« *Art. 3.* — (Sénatus-consulte de 1866). Le conseil général délibère :

« ... 4^o Sur le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes.

« *Art. 1.* — (Décret portant règlement d'administration publique du 11 août 1866) : « ... Sont approuvés, savoir :

« Par décret de l'empereur, rendu sur le rapport du Ministre de la Marine et des Colonies, en ce qui concerne :

« Le mode d'assiette et les règles de perception des contributions et taxes.

« Toutefois, un arrêté du gouverneur en conseil peut rendre les délibérations sur ces objets provisoirement exécutoires. »

Pour ce qui est des tarifs :

« *Art. 1.* — (Sénatus-consulte de 1866). Le conseil général vote également les taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie.

« Les délibérations prises sur ces diverses matières sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le gouverneur n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir, pour violation d'un sénatus-consulte, d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

« Cette annulation est prononcée, sur le rapport du Ministre de la Marine et des Colonies, par décret de l'empereur, rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

« *Art. 2.* — (Sénatus-consulte de 1866). Le conseil général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douane sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés dans la colonie. »

Les différentes lois sur les douanes d'abord, le § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 (1) ensuite (article 74 A du décret du 30 décembre 1912), furent beaucoup plus restrictifs.

Les articles concernant les taxes et contributions de la proposition de loi du 11 mars 1915 avaient été, dans l'ensemble, inspirés par le sénatus-consulte de 1866.

L'article 10 de la loi des crédits collectifs du 30 mars 1916 (les tarifs). — Le 15 décembre 1915, MM. Boisneuf, Lagrossillière et Candace, députés, déposaient un amendement au projet de la loi de finances de 1916, dont l'exposé sommaire indique les raisons :

« La commission du budget a cru devoir supprimer, ou réduire dans des proportions considérables, les subventions inscrites au projet du gouvernement au profit de certaines colonies et qui permettaient à celles-ci de parer à l'insuffisance de leurs ressources...

« ... Il faut que les colonies, privées désormais de tout concours financier de la métropole, puissent continuer à vivre et essayer de se suffire à elles-mêmes ; il faut qu'elles puissent se procurer, en temps opportun, les ressources indispensables à l'acquittement de toutes leurs dépenses, dont la plus large part leur est d'ailleurs imposée impérativement par la métropole.

« Et, pour cela, il faut que les conseils généraux, représentants naturels des contribuables, soient à peu près maîtres des tarifs des impositions et taxes locales. Les délibérations de ces assemblées sur le mode d'assiette et les règles de perception de ces taxes et contributions resteraient soumises, pour être applicables, à l'approbation par décrets en Conseil d'Etat.

« Quinze années d'expérimentation du régime actuel en ont montré les graves inconvénients, signalés, dès 1902, par le rapporteur du budget des colonies, l'honorable M. Dubief.

« Les décrets en Conseil d'Etat sur les délibérations des conseils généraux portant modification des tarifs de taxes ou contributions coloniales exigent, d'ordinaire, au moins un an, pour être promulguées.

(1) Voir dans G. François : « Le budget local des colonies », Larose, éditeur, la genèse de la loi de 1900.

Voir également R. Boisneuf : « Manuel du conseiller général des colonies », Larose, éditeur. Page 186 est relaté un des incidents qui provoquèrent les dispositions de la loi de 1900.

« Il en résulte les plus graves préjudices pour les budgets locaux. »

L'amendement était ainsi libellé :

« Le paragraphe 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

« Ces délibérations, *sauf en ce qui concerne les tarifs*, ne seront applicables qu'après avoir été approuvées par décret en Conseil d'Etat.

« *Les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai d'un mois à partir de la clôture de la session, le gouverneur n'en a pas demandé l'annulation.*

« Cette annulation est prononcée, sur le rapport du Ministre des Colonies, par décret rendu en forme de règlement d'administration publique. »

La procédure instituée par la loi de 1900 : approbation par décret en Conseil d'Etat, s'appliquait uniformément aux règles de perception, mode d'assiette et tarifs des taxes et contributions. L'amendement respecte la loi de 1900, en ce qui concerne les règles de perception et le mode d'assiette, mais reproduit presque textuellement, pour ce qui touche aux tarifs, les dispositions du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Il y a cependant une différence relatée dans le rapport de M. Raoul Péret, du 28 janvier 1916, au nom de la commission du budget de la Chambre des Députés :

« La formule proposée par M. Boisneuf pour la détermination des conditions dans lesquelles doit intervenir une annulation... se borne ... à reproduire celle de l'article 1^{er}, 15^o du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 qui comportait un véritable recours contentieux devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Or, à cette époque, les décisions de la Haute-Assemblée en matière contentieuse étaient prises sous la signature du chef de l'Etat. Ce régime a disparu depuis la loi du 24 mai 1872 qui a consacré à cet égard, le pouvoir propre du Conseil d'Etat.

« Il convient, au surplus, d'observer que, à la différence du régime institué par le sénatus-consulte, celui de la loi de 1872 per-

met au Ministre, après consultation du Conseil d'Etat, de prononcer l'annulation, non seulement pour excès de pouvoir ou violation de la loi et des règlements, mais aussi pour des raisons de pur fait fondées sur l'inopportunité ou les inconvénients de tout ordre que pourrait comporter la mise à exécution des décisions des conseils généraux en matière de tarifs. »

La proposition du 15 décembre 1915 présentait l'inconvénient de laisser le gouverneur, en raison du faible délai accordé, juge de la demande d'annulation. Ce qui était admissible pour un recours contentieux devenait plus discutable avec la solution proposée, le contrôle du pouvoir central établi sur les tarifs par la loi de 1900 ne l'ayant pas été sans cause.

La commission du budget apporta, en conséquence, à l'amendement, les modifications suivantes :

.

« Les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions peuvent, dans un délai de six mois, à compter du jour de la clôture de la session du conseil général où elles auront été votées, être annulées par décrets en Conseil d'Etat rendus sur le rapport du Ministre des Colonies.

« Ces délibérations ne deviennent définitives et exécutoires qu'après expiration du délai de six mois imparti par le paragraphe précédent. »

Le Département avait envisagé de donner au gouverneur la faculté de rendre les délibérations provisoirement exécutoires par arrêtés pris en conseil privé, afin d'éviter les retards signalés dans l'exposé sommaire de l'amendement.

Le rapport de M. Raoul Péret dit à ce sujet (1) :

« Les sommes perçues pendant cette période d'attente seraient portées à un compte d'ordre ouvert au budget local et seraient acquises à la colonie après l'intervention d'une décision du Ministre renonçant à user de son pouvoir d'annulation. Aucune difficulté,

(1) L'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 s'exprimait déjà ainsi :

« *Quatrième question.* — Les délibérations des conseils généraux relatives au mode d'assiette et aux règles de perception des contributions et taxes peuvent-elles encore, par application du décret du 11 août 1866, être rendues provisoirement exécutoires par arrêté du gouverneur ?

« Considérant que le droit que les gouverneurs tenaient du décret du 11 août 1866 de rendre provisoirement exécutoires, en attendant l'approbation du pouvoir central, les délibérations des conseils généraux relatives au mode

sans doute, ne se produirait dans cette hypothèse, ni même si le Ministre exerçant ce pouvoir et faisant annuler la délibération, il s'agissait d'une surtaxe, parce que les contribuables qui auraient acquitté la surtaxe auraient droit au remboursement du trop-perçu ; mais, s'il s'agissait d'une réduction, il faudrait les inviter à verser la différence entre l'ancien tarif et celui qui aurait été annulé, et cela serait de nature à provoquer de vifs mécontentements.

« Il semble donc préférable de ne pas permettre une application provisoire du tarif, et la Commission n'a pas cru pouvoir aller, dans cette voie, aussi loin que le gouvernement... »

Le 28 janvier 1916, un nouvel amendement, s'inspirant des modifications de la commission, fut déposé par M. Boineuf et plusieurs de ses collègues, remplaçant les deux derniers alinéas du texte primitif par la rédaction suivante, relative aux tarifs :

« Les délibérations relatives aux tarifs des taxes et contributions peuvent être annulées par décrets rendus sur le rapport du Ministre des Colonies.

« Cette annulation doit intervenir dans un délai de quatre mois pour les colonies de l'Océan Atlantique et de six mois pour les autres colonies. Ce délai court du jour de la clôture de la session où les délibérations dont il s'agit auront été votées.

« Les délibérations relatives aux tarifs peuvent être rendues provisoirement exécutoires par arrêté du gouverneur. Elles deviennent définitives, soit par l'approbation de ces arrêtés par le Ministre des Colonies, soit par la renonciation de celui-ci à l'exercice du droit d'annulation, soit par l'expiration des délais impartis au paragraphe précédent. »

L'exposé sommaire justifiait ainsi les divergences qui le séparaient du texte de la commission du budget :

d'assiette et aux règles de perception des contributions et taxes, n'étant astreint, quant à son exercice, à l'observation d'aucun délai, avait motivé dans diverses colonies, faute de sanctions définitives, des perceptions irrégulières ; *que cet état de choses avait donné lieu à des critiques au sein de la commission extra-parlementaire chargée de l'étude des réformes à apporter dans les budgets locaux.*

« Qu'il y a été donné satisfaction dans le § final de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 portant que « jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes », qu'aucun doute n'est possible, étant donné le mot : bases, qui désigne non seulement le taux numérique, mais les modalités d'application de l'impôt, sur la volonté du législateur de mettre fin, dans toutes applications, au droit de mise à exécution provisoire dont jouissaient les gouverneurs... »

« Rien ne peut justifier l'intervention du Conseil d'Etat dans les décisions visant exclusivement la tarification des taxes et contributions que les conseils généraux des colonies sont autorisés à établir en vue de faire face aux dépenses des budgets locaux.

« Le droit de fixer la quotité de ces taxes et contributions ne peut appartenir qu'aux représentants naturels et légaux des imposables, seuls aptes et qualifiés pour mesurer les facultés contributives des assujettis, sous la seule réserve de l'exercice du pouvoir de contrôle de la métropole, par l'intermédiaire du Ministre des Colonies et de son délégué dans chaque colonie.

« C'est la règle générale qui est appliquée à toutes les colonies françaises (décret du 30 janvier 1867 et décrets relatifs à chaque colonie ou groupe de colonies) que nous demandons d'appliquer aux vieilles colonies sur le point spécial de la fixation du taux de l'impôt. »

L'amendement considère donc que la technicité juridique nécessaire à l'étude du mode d'assiette et des règles de perception ne s'applique pas, au même degré, à la fixation des tarifs, et qu'en conséquence la garantie que donne l'examen par le Conseil d'Etat n'y est pas nécessaire. L'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 concernant les tarifs, qui a été précédemment cité (1), avait d'ailleurs donné lieu à d'assez vives controverses.

L'accord fut enfin réalisé sur le texte, qui est devenu l'article 10 de la loi de finances du 30 mars 1916, et dont seuls les deux derniers alinéas reproduits ci-dessous diffèrent de la proposition du 28 janvier 1916, de M. Boisneuf :

« Cette annulation doit intervenir dans un délai de quatre mois pour les colonies de l'Océan Atlantique et de six mois pour les autres colonies. Ce délai court du jour de la clôture de la session où les délibérations dont il s'agit auront été votées.

« Les délibérations relatives aux tarifs deviennent définitives par la renonciation du Ministre des Colonies à l'exercice du droit d'annulation ou par l'expiration des délais impartis au paragraphe précédent. »

L'article 10 de la loi du 30 mars 1916 fit l'objet d'une importante circulaire ministérielle du 19 avril 1916, dont il n'est pas inutile de reproduire les passages essentiels, car ils

(1) Voir page 65, note 2.

expliquent les difficultés qui devaient conduire plus tard à la loi de 1918.

« Quatre hypothèses peuvent se présenter...

« Délibérations concernant le mode d'assiette ou les règles de perception sans modification des tarifs en vigueur...

« Délibérations intéressant uniquement les tarifs d'un impôt déjà existant, sans en modifier le mode d'assiette ou les règles de perception.

« Délibérations modifiant, non seulement les tarifs en vigueur, mais le mode d'assiette où les règles de perception. Lorsque le conseil général aura l'intention de prendre une décision de cette nature, vous voudrez bien lui faire remarquer que, pour éviter toute complication, il conviendra, comme je vous l'ai déjà signalé par mon câblogramme du 31 mars, de prendre deux délibérations distinctes portant, l'une sur le mode d'assiette et les règles de perception, et l'autre sur les tarifs. Il sera généralement préférable que ces délibérations ne soient pas simultanées et que le conseil général attende l'approbation de la première par décret en Conseil d'Etat avant de voter la seconde, car il peut être parfois imprudent de se prononcer sur les tarifs d'une taxe dont le mode d'assiette ou les règles de perception sont en voie de transformation.

« D'ailleurs, il est aisé de constater que la pratique contraire pourrait se heurter, en fait, à de véritables impossibilités. Si les délibérations sur le mode d'assiette ou les règles de perception et celles portant sur les tarifs étaient votées au cours de la même session du conseil général, il peut arriver que je ne puisse instruire les premières et procéder, en ce qui les concerne, à la consultation du Conseil d'Etat avant l'expiration du délai fixé pour l'annulation éventuelle des secondes. La prérogative conférée au pouvoir exécutif par la loi du 30 mars 1916 se trouverait ainsi pratiquement paralysée.

« Reste une dernière hypothèse, celle où le conseil général projeterait la création d'un impôt entièrement nouveau et se trouverait, par suite, amené à en fixer le mode d'assiette, les règles de perception et les tarifs. L'assemblée locale devra, alors, délibérer en premier lieu sur le mode d'assiette et les règles de perception et, lorsque cette délibération aura été homologuée par un décret en Conseil d'Etat, voter le tarif de la taxe ainsi instituée. Cette procédure s'impose absolument dans ce cas et la simultanéité des deux délibérations ne peut manifestement pas être admise car, en dehors des considérations que je viens d'exposer plus haut, il est évident que le conseil général ne pourrait pas délibérer valablement sur les tarifs d'un impôt qui n'aurait aucune existence légale. Une délibération qui, dans ces conditions, déterminerait un

tarif avant que le mode d'assiette et les règles de perception de la taxe fussent approuvés serait donc nulle et je serais fatalement conduit à en déclarer la nullité... »

L'article 11 de la loi des douzièmes du 30 juin 1917 (le mode d'assiette et les règles de perception). — Le 29 mai 1917, MM. Boisneuf et Lagrossillière déposaient un amendement au projet de loi portant ouverture de crédits provisoires :

« Le § 3 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, modifié par l'article 10 de la loi du 30 mars 1916, est complété ainsi qu'il suit :

« Les décrets d'homologation ou de rejet des délibérations des conseils généraux des colonies relatives au mode d'assiette ou aux règles de perception des taxes et contributions devront être rendus dans les six mois de la date d'arrivée des dossiers au Ministère des Colonies. Passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées et deviendront définitives.

« Lorsqu'un conseil général appelé à délibérer à nouveau sur un projet intéressant le mode d'assiette ou les règles de perception d'une taxe ou d'une contribution, aura tenu compte de toutes les objections, observations ou suggestions faites par le Conseil d'Etat, sa décision sera définitive et deviendra exécutoire par arrêté du gouverneur. »

L'exposé sommaire l'expliquait ainsi :

« Les colonies étant désormais astreintes à faire face à tous leurs besoins, l'on ne concevrait pas que le droit de regard ou de contrôle, que la métropole a cru devoir se réserver sur les conditions dans lesquelles les assemblées locales usent de leurs prérogatives financières, puisse s'exercer autrement que dans l'intérêt des colonies elles-mêmes.

« Or, en fait, l'exercice de cette tutelle, par suite d'inexcusables lenteurs administratives, d'invraisemblables retards dans la transmission au Conseil d'Etat des affaires sur lesquelles la Haute-Assemblée doit obligatoirement fournir son avis, se traduit par des pertes considérables pour les budgets locaux.

« Notre amendement a pour but de parer aux inconvénients et aux abus révélés par une expérience de dix-sept années ; il tend uniquement à fixer un délai maximum pour l'exercice du droit de contrôle de la métropole et à permettre au Conseil d'Etat d'approuver conditionnellement les délibérations qui lui seraient soumises. »

L'idée de l'approbation tacite avait été déjà formulée

dans la proposition de loi du 11 mars 1915. Elle avait été adoptée par l'article 10 de la loi du 30 mars 1916 pour les tarifs. L'article 74 C du décret du 30 décembre 1912 l'admettait pour les colonies non groupées, avec le même délai de six mois, mais sans que le Conseil d'Etat ait à se prononcer.

Il y a lieu de remarquer que le refus d'approbation, selon les termes de la loi du 13 avril 1900 (art. 33), exige l'intervention du Conseil d'Etat et le retarde d'autant (1).

D'autres consultations d'ailleurs s'imposent parfois, particulièrement quand il s'agit de matières touchant au régime commercial (taxes de consommation...) intéressant les commerçants et les industriels de la métropole. Ce ne sont pas seulement les avis des départements ministériels qu'il faut alors demander, mais ceux des organismes du commerce et de l'industrie (chambres de commerce ; groupements agricoles, industriels, etc...).

L'accord, finalement, se fit par une augmentation du délai et un changement de la date du point de départ. On aboutit ainsi au texte de l'article 11 de la loi des douzièmes du 30 juin 1917 qui ne diffère de la proposition primitive que par le deuxième alinéa, ainsi conçu :

« Les décrets d'homologation ou de rejet des délibérations des conseils généraux des colonies, relatives au mode d'assiette ou aux

(1) Avis de la section des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies du Conseil d'Etat du 25 juin 1913. (Rejet d'une délibération du conseil général).

« Le dossier d'une délibération prise par un conseil général en matière d'impôts, et considérée par le département des Colonies comme ne pouvant pas être approuvée doit-il être transmis au Conseil d'Etat accompagné d'un projet de décret de non-approbation ?

« Considérant que les dispositions de l'art. 33, § 3, de la loi du 13 avril 1900 qui sont relatives au refus d'approbation d'une délibération de conseil général des colonies en matière d'impôts sont conçues en ces termes :

« En cas de refus d'approbation par le Conseil d'Etat, des tarifs ou taxes proposés par un conseil général de colonie, celui-ci est appelé à en délibérer de nouveau. Jusqu'à l'approbation du Conseil d'Etat, la perception se fait sur les bases anciennes.

« Considérant que la jurisprudence administrative a toujours interprété ces dispositions dans ce sens que la procédure du refus d'approbation d'une délibération du conseil général en matière d'impôts doit être la même que celle qui est prescrite par le deuxième alinéa du texte précité en cas d'approbation, c'est-à-dire la procédure d'un décret en Conseil d'Etat, que d'ailleurs cette interprétation paraît la plus conforme aux intentions du législateur telles qu'elles sont révélées par les travaux préparatoires de la loi du 13 avril 1900... »

règles de perception des taxes et contributions, devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où les délibérations auront été prises. Passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées et deviendront définitives. »

.

Il suffit donc que le conseil général et le gouverneur soient d'accord pour admettre que les directives du Conseil d'Etat ont été suivies, pour rendre exécutoire la taxe votée. Il y a évidemment là l'exercice, de la part du gouverneur, d'un certain pouvoir d'appréciation. Ce point avait donné lieu à quelque objection lors de l'examen de la loi de 1917. Ainsi que cela a été exposé précédemment (1), le pouvoir central n'a guère conservé, en matière budgétaire, que le contrôle préventif des impositions pour les colonies à conseils généraux. Mais c'est là une prérogative qui n'est basée sur aucun des principes intangibles de la législation coloniale. Il est, par suite, loisible au pouvoir central d'en accepter partiellement l'abandon. Le gouverneur ne pourrait commettre, vraisemblablement, que des erreurs de peu d'importance.

Les retards constatés dans la transmission des dossiers des taxes et contributions n'étaient d'ailleurs pas dus aux seules lenteurs administratives. Une circulaire ministérielle du 16 août 1918 déclare :

« Il m'a été signalé que les retards apportés dans l'envoi de ces documents n'incombaient pas toujours aux gouvernements locaux, mais parfois aux conseils généraux qui n'apportaient pas toujours dans la transmission des procès-verbaux de leurs délibérations, la célérité désirable.

« C'est ainsi que, dans l'une de nos colonies, ces documents n'ont été transmis que cinq mois après la clôture de la session. »

On put même faire valoir que les assemblées locales n'avaient aucun intérêt à faire diligence sous le nouveau régime, afin d'échapper aux contrôles extérieurs.

L'obligation faite à l'administration de saisir le conseil général en deux sessions différentes de la même affaire (circulaire ministérielle du 19 avril 1916 précitée) : une première fois pour le vote de l'assiette de l'impôt et une seconde fois

(1) Voir page 30.

pour les tarifs, n'allait pas sans inconvénients. Il n'y a pas, en effet, de taxe populaire, et toute délibération à ce sujet, qu'elle soit le résultat d'une initiative de l'assemblée délibérante ou d'un projet de l'administration, risque de ne plus trouver, à la seconde session, la même majorité.

Loi de finances du 29 juin 1918 (art. 55, § B et C). (Mise au point). — Le 5 mars 1918, M. Boisneuf déposa un projet d'amendement à la loi de finances.

L'exposé sommaire indiquait :

« Une simple comparaison de textes permettra de voir les modifications proposées et de se rendre compte qu'il s'agit au fond d'une mise au point indispensable. »

L'amendement comportait quatre articles : deux (art. 17 *bis* et 17 *ter*) aboutissaient à des changements assez sensibles dans le régime financier des colonies et seront examinés ultérieurement (1). Les deux autres (art. 17 *quater* et 17 *quinquiès*) visaient à combler les lacunes des procédures instituées en matière de taxes et contributions par les lois de 1916 et 1917 précédemment étudiées et à refondre les dispositions de ces deux lois en un seul texte. Ils ne différaient que par des points de détail de la rédaction définitivement votée.

L'amendement (2) subordonnait l'interruption qui n'avait pas été prévue dans la loi de 1917 du délai de neuf mois à la publication au *Journal Officiel* de la colonie de la notification de l'avis du Conseil d'Etat (article 17 *quater*). Une loi peut

(1) Voir pages 166 et suivantes. Loi du 29 juin 1918. Article 55 A : dépenses obligatoires.

(2) L'incorporation de tous ces amendements dans les lois de finances est évidemment contraire à l'article 105 de la loi de finances du 13 juillet 1913 : « Il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses à l'exclusion de toutes autres questions. »

L'objection fut soulevée en 1918 à l'occasion de l'article 55 :

M. Boisneuf. « Ce que je vous propose, c'est une simple besogne de codification, de mise au point indispensable de dispositions existantes, éparses dans diverses lois de finances. C'est un travail de clarté et de précision. Tous les soins nécessaires y ont été apportés par le Ministère des Colonies et par moi-même. Il s'agit de mettre au point des dispositions incorporées dans les lois des douzièmes provisoires du 31 mars 1916 et du 30 juin 1917 ; comment peut-on invoquer les prescriptions de je ne me rappelle plus quel article de la loi de finances de 1913 pour s'opposer à une pareille réforme... » (Débats de la Chambre des Députés, séance du 4 avril 1918).

sans doute établir un tel système, mais les actes administratifs sont valables par eux-mêmes, sauf à ne pas être opposables aux tiers qui n'en sont pas avertis. Et il ne s'agissait, en la circonstance, que d'une phase de procédure administrative sans caractère public. On pouvait d'ailleurs discuter l'opportunité de la publication des avis du Conseil d'Etat pour les membres mêmes du conseil général.

On fit également valoir, contre l'emploi des expressions : « ces délibérations deviendront définitives et exécutoires », « exécutoires par décision », que l'on retrouve dans la loi du 29 juin 1918, qu'une disposition d'ordre général ne peut, présentement, être rendue exécutoire que par le gouverneur qui a qualité pour promulguer les lois, décrets, arrêtés. Par suite, les décisions du conseil général, quoique définitives, ne sauraient devenir exécutoires sans un arrêté de promulgation et, tout au moins en principe, la publication du texte au *Journal officiel* de la colonie. Un document officiel indique que le terme « exécutoire » doit s'entendre « susceptible d'exécution après observation des formes légales de promulgation spéciales à la colonie ».

Il ne conviendrait cependant pas de s'exagérer cette pure question de forme. Des expressions semblables se retrouvent dans tous les textes concernant les conseils généraux : « Les délibérations prises sur ces diverses matières sont définitives et deviennent exécutoires si... (Sénatus-consulte du 4 juillet 1866, art. 1^{er}). C'est là, on peut dire, une terminologie consacrée qui, pour n'être pas rigoureusement exacte, n'empiète cependant en rien sur les pouvoirs de promulgation des gouverneurs.

On aboutit, après quelques rectifications et modifications (en particulier, en imposant que le rapport de présentation du décret d'annulation serait motivé, § C, 1^{er} alinéa), au texte de l'article 55 B et C de la loi de finances du 29 juin 1918, qui remplace les lois de 1916 et 1917.

B) Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892.

Ces délibérations ne sont applicables qu'après avoir été approuvées par des décrets en Conseil d'Etat. Ces décrets devront être rendus dans les neuf mois de la date de la clôture de la session où elles auront été prises. Passé ce délai, ces délibérations seront considérées comme approuvées; elles deviendront définitives et exécutoires.

« Si le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de procéder à un complément d'information, ou que la délibération qui lui est soumise ne peut être approuvée qu'après certaines modifications, son avis indique les pièces et renseignements à produire ou les modifications qu'il juge nécessaire d'apporter au texte dont il est saisi.

« Cet avis est communiqué d'urgence au Ministre des Colonies qui, dans les 15 jours de sa réception, le notifie au président du conseil général et au président de la commission coloniale par l'intermédiaire du gouverneur. Cette double notification interrompt le délai de 9 mois ci-dessus spécifié.

« Si le conseil général, appelé à se prononcer à nouveau, adopte les modifications proposées par le Conseil d'Etat, sa délibération devient exécutoire par arrêté du gouverneur rendu dans le délai d'un mois à dater de la clôture de la session. Au cas contraire la nouvelle délibération reste soumise aux mêmes conditions de validité que la délibération primitive. »

C) « Les conseils généraux votent également les tarifs des taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie, autres que les droits de douane. Les délibérations des conseils généraux relatives aux tarifs des taxes et contributions sont définitives et deviennent exécutoires si, dans le délai de 4 mois pour les colonies de l'Atlantique et de 6 mois pour les autres colonies, elles n'ont pas été annulées par décret rendu sur le rapport motivé du Ministre des Colonies. Ce délai court à partir de la clôture de la session.

« Ces délibérations peuvent être rendues immédiatement exécutoires par décision du Ministre des Colonies.

« Le délai d'annulation des dispositions relatives aux tarifs prises en même temps que des délibérations portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions est réduit à un mois à dater du jour où ces dernières sont devenues définitives. »

Si l'on compare le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 et les

lois des 14 avril 1900 et 29 juin 1918, on constate l'évolution suivante :

En matière de tarifs, les conseils généraux sont passés de la liberté entière, sauf recours contentieux, à l'approbation par décret en Conseil d'Etat pour aboutir à l'approbation tacite, encore atténuée par l'approbation immédiate résultant d'une simple décision ministérielle.

En ce qui concerne le mode d'assiette et les règles de perception, de l'approbation par décret simple, modérée par la faculté pour le gouverneur de rendre la délibération provisoirement exécutoire, à l'approbation par décret en Conseil d'Etat, mais finalement adoucie par l'approbation tacite.

La loi du 29 juin 1918 constitue donc un stade intermédiaire entre le sénatus-consulte de 1866 et la loi de 1900.

Une importante circulaire du 2 août 1918 a précisé certains points de l'article 55 (B et C) de la loi du 29 juin 1918 :

.
 « Une innovation intéressante est réalisée par ce fait que désormais les délibérations des conseils généraux relatives aux tarifs peuvent être rendues immédiatement exécutoires par décision du Ministre des Colonies. Cette décision devra naturellement faire l'objet de votre part d'un arrêté de promulgation, de même que les délibérations relatives au mode d'assiette non expressément approuvées dans le délai de neuf mois, ou que celles qui auront été modifiées après un nouvel examen par l'assemblée locale suivant les propositions du Conseil d'Etat. Les gouverneurs des colonies intéressées auront à s'assurer, dans ce dernier cas, que les modifications indiquées auront été effectuées avec une entière précision. S'ils jugent qu'il n'en est pas ainsi, ils devront, soit en référer par câble au Département, s'il y a doute dans leur esprit, soit envoyer la délibération, pour être soumise une deuxième fois au Conseil d'Etat au même titre qu'une délibération nouvelle, en suivant la procédure et avec le bénéfice des délais impartis par celle-ci.

« Il appartiendra aux gouverneurs d'exercer sur les conseils généraux dont la sphère d'action se trouve élargie par la loi nouvelle, et avec le sentiment élevé des intérêts généraux qui constitue leur préoccupation principale, la mission d'inspiration et de contrôle, qu'ils tiennent de la délégation d'autorité de la métropole, et d'assurer l'exécution des décisions du Conseil d'Etat, qui demeure investi d'un contrôle supérieur sur l'exercice des attributions financières des conseils généraux des colonies. »

« En raison de la précision et de la rigueur des délais prévus par la nouvelle loi pour les transmissions et l'examen des délibérations des conseils généraux en matière d'assiette, de règles de perception et de tarifs des contributions et taxes, vous voudrez bien donner des instructions formelles pour que ces affaires soient adressées au Département dans le laps de temps minimum nécessaire à leur instruction dans la colonie et à la constitution des dossiers, c'est-à-dire dans les 30 jours au plus qui suivront la fin de chaque session. Je vous rappelle à ce sujet les prescriptions de la circulaire du 22 février 1915 (B. O. C. 1915, p. 153) relative à la constitution des dossiers de ce genre.

« Au cas où les conseils généraux prendraient dans une même session, deux délibérations relatives, l'une au mode d'assiette et aux règles de perception, l'autre aux tarifs d'une contribution locale, ces deux délibérations devraient m'être envoyées simultanément. (1)...

Tableau de l'évolution. — L'évolution réalisée en matière de taxes et contributions, dans les colonies à sénatus-consulte (2), est résumée dans le tableau suivant :

(Voir le tableau d'autre part)

(1) La constitution des dossiers à l'appui des propositions à soumettre au Conseil d'Etat a fait l'objet de la circulaire ministérielle du 24 décembre 1920 qui se réfère aux circulaires des 22 février 1915, 1^{er} juillet 1907, 1^{er} juin 1900.

(2) Les lois de 1900, 1916, 1917, 1918 visent tous les conseils généraux.

Fixation des tarifs.	1854	Vote du Conseil général. Approbation du Gouverneur et même droit d'assurer les ressources suffisantes.	1866	Conseil général Contentieux de l'annulation.	1900	Vote du Conseil général. Décret en Conseil d'Etat. Approbation expresse.	1916	Vote du Conseil général. Ministre (approbation tacite ou expresse). Décret simple (annulation).	1917		1918	Vote du Conseil général. Ministre (approbation expresse ou tacite). Décret simple sur rapport motivé (annulation).
		Règlements d'Administration publique.		Vote du Conseil général. Décret simple (approbation expresse. Gouverneur (provisoirement exécutoire).		Vote du Conseil général. Décret en Conseil d'Etat. Approbation expresse.		Vote du Conseil général. Décret en Conseil d'Etat (approbation expresse ou rejet).		Vote du Conseil général. Décret en Conseil d'Etat (approbation expresse ou rejet). Approbation tacite.		Vote du Conseil général. Décret en Conseil d'Etat (approbation expresse ou rejet). Approbation tacite.

*
* * *

§ 2. L'OCTROI DE MER

Les dispositions des sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1866, en matière d'octroi de mer, ont été remplacées par celles de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1892 :

« *Art. 6.* — Le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par des délibérations des conseils généraux approuvées par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

« Les tarifs d'octroi de mer sont votés par les conseils généraux... des colonies.

« Ils seront rendus exécutoires par décrets rendus sur rapport du Ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies.

« Ils pourront être provisoirement mis à exécution en vertu d'arrêtés des gouverneurs. »

Dans quelle mesure l'article 55 de la loi du 29 juin 1918 ou, si l'on préfère, pour plus de facilités dans l'examen du problème, l'article 10 de la loi du 30 mars 1916, l'article 11 de la loi du 30 juin 1917 et l'article 55 de la loi du 29 juin 1918 ont-ils modifié cette réglementation?

L'article 10 de la loi du 30 mars 1916 et l'article 55 de la loi du 29 juin 1918 disent bien :

« Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892. »

Mais ces mêmes articles sont précédés de l'indication suivante :

« Le § 3 de l'article 33 de la loi des finances de 13 avril 1900 est modifié ainsi qu'il suit : « (art. 10, loi du 30 mars 1916, rédaction légèrement différente dans la loi du 29 juin 1918). »

Or, le § 3 de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 est presque pareillement conçu :

« § 3. Les conseils généraux des colonies délibèrent sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des contributions et taxes autres que les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions de la loi du 11 janvier 1892. »

Jamais, sous le régime de la loi de 1900, il n'a été question d'appliquer à l'octroi de mer les règles édictées pour les « taxes et contributions ». L'octroi de mer relève de la loi du 11 janvier 1892, en raison de certaines apparences extérieures qui entraînent souvent sa confusion avec les droits de douane, et qui en ont fait dévier l'application aux colonies.

L'article 74 du décret du 30 décembre 1912, qui reproduit les dispositions de la loi de 1900, précise d'ailleurs :

« Les droits de douane et d'octroi de mer restent soumis aux dispositions des lois du 7 mai 1881, du 11 janvier 1892, du 29 mars 1910 et du 11 novembre 1912. »

Le § C de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 dit encore :

« Les conseils généraux votent également les tarifs des taxes et contributions de toute nature nécessaires pour l'acquittement des dépenses de la colonie autres que les droits de douane. »

Or, l'expression « dépenses de la colonie » vise le budget local et non les budgets municipaux, et l'octroi de mer est perçu au profit des communes. Ce n'est d'ailleurs que la loi du 4 janvier 1920 qui a habilité les conseils généraux à se prononcer d'une manière générale sur les contributions et taxes des communes. On peut ajouter qu'à aucun moment, lors des discussions des lois de 1916, 1917 et 1918, la question de l'octroi de mer n'a été envisagée.

Il paraît donc indiscutable que les lois de 1916, 1917 et 1918 n'ont en rien modifié la loi du 11 janvier 1892.

Cependant, un avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1916 (1) a admis le contraire. En réalité, le Conseil d'Etat a

(1) Avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1916.

« *Première question.* — La délibération d'un conseil général colonial qui dégrève complètement un article et le soustrait en définitive à la taxe qui le frappait antérieurement, a-t-elle pour résultat de modifier l'assiette de l'impôt ou bien le tarif ?

« Considérant que l'article 10 de la loi du 30 mars 1916 donne, d'une part, aux conseils généraux des colonies, le droit de voter les tarifs des contributions et taxes, sous réserve du contrôle exercé par le Ministre des Colonies, et dispose, d'autre part, que les délibérations des conseils généraux concernant le mode d'assiette et les règles de perception ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par décret en Conseil d'Etat.

« Considérant, par suite, que lorsque le conseil général inscrit dans la colonne

accepté que l'article 10 de la loi du 30 mars 1916 s'appliquait à l'octroi de mer, sans examiner le bien fondé de cette interprétation.

Une circulaire ministérielle des 11-22 janvier 1917 a adopté cette conception :

« Ainsi que l'a signalé la circulaire ministérielle du 19 avril 1916, la loi du 30 mars précédent a introduit une distinction entre les délibérations des conseils généraux concernant le mode d'assiette et les règles de perception des taxes et contributions autres que les droits de douane et celles qui sont relatives à la création ou à la modification des tarifs.

« Or, au cours de l'année qui vient de s'écouler, le conseil général d'une colonie a décidé d'exonérer des droits *d'octroi de mer*, des produits qui avaient été jusqu'alors compris sous la rubrique générale de « produits chimiques », qui n'avaient pas, antérieurement à la loi de 1916, été expressément déclarés en dehors de la taxation par une délibération régulièrement approuvée par un décret en Conseil d'Etat. La question s'est posée de savoir s'il s'agissait en l'espèce d'une modification au mode d'assiette et aux règles de perception ou d'un simple changement du régime des tarifs. Consulté à ce sujet, sur l'interprétation des textes, le Conseil d'Etat a estimé que le conseil général ayant modifié la nomenclature des objets soumis à la taxe, la délibération qu'il avait prise devait être approuvée dans les formes prévues par la loi de 13 avril 1900. »

L'erreur s'explique par la rédaction de l'article 74 du décret du 30 décembre 1912, qui reproduit bien les dispositions de la loi de 1900 mais les fait précéder de l'alinéa relatif aux droits de douane et à l'octroi de mer cité plus haut. La géné-

du tarif une mention d'exemption pour certains objets soumis en principe aux taxes en vertu de délibérations régulièrement approuvées, sans toutefois modifier la nomenclature établie, la délibération qu'il prend à cet effet ne doit pas être soumise à l'approbation par décret en Conseil d'Etat.

« *Deuxième question.* — La délibération du 8 juin 1916, par laquelle le Conseil général de la Nouvelle-Calédonie a étendu l'exemption *du droit d'octroi de mer* au chlorure de potassium... modifie-t-elle l'assiette de la taxe ou bien le tarif ?

« Considérant, en ce qui touche le cas particulier soumis à l'examen de la section que, par délibération du 8 juin 1916, le conseil général de la Nouvelle-Calédonie a décidé que certains produits chimiques seraient exempts des droits d'octroi de mer, alors que, par suite de délibérations antérieures, il avait soumis à un régime unique tous les produits chimiques, qu'en statuant ainsi, il a modifié la nomenclature régulièrement approuvée et a pris une délibération qui doit être approuvée dans les formes prévues par la loi... »

L'avis du 29 novembre 1916 concerne donc bien l'octroi de mer.

ralité des termes employés par les lois de 1916 et de 1918, et où l'octroi de mer n'est pas mentionné, a conduit à conclure par comparaison avec l'article 74 susvisé, à l'assimilation de l'octroi de mer et des autres taxes, alors que le domaine des lois de 1916, 1917, 1918 est exactement le même que celui de la loi de 1900.

La loi du 4 janvier 1920 modifiant certaines dispositions de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884, en ce qui concerne la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, décide que :

« Les recettes du budget ordinaire se composent :

.

« 14°. Dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois ou les délibérations du conseil général exécutoires dans les conditions prévues pour les taxes et contributions du budget local. »

On a conclu de cette formule que si, par lui-même, l'article 55 de la loi de 1918 n'était pas applicable à l'octroi de mer, la règle posée par la loi du 4 janvier 1920 l'y étendait implicitement.

La loi du 4 janvier 1920 donne évidemment qualité au conseil général pour créer des ressources communales selon la procédure utilisée pour le budget local, mais cela n'entraîne pas l'abrogation de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1892.

Les recettes du budget communal se composent d'autres ressources que celles énumérées sous l'alinéa 14°. L'article 133 4° indique spécialement le « produit des octrois municipaux », et l'article 166 de la même loi décide :

« Les dispositions de la présente loi relatives aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer, qui reste assujéti aux règlements en vigueur en Algérie et dans les colonies. »

La loi du 4 janvier 1920 ne concerne donc pas l'octroi de mer qui n'a nullement été envisagé dans la discussion de la loi. S'il en était autrement, on aboutirait à établir une distinction en ce qui concerne l'application de l'article 55 de la loi de 1918 à l'octroi de mer entre les colonies à sénatus-consulte visées par la loi du 4 janvier 1920 et les autres colonies à conseils généraux.

On remarquera, en outre, que la loi de 1892 traite du mode de répartition de l'octroi de mer, répartition dont il n'est nullement question dans la loi de 1918 (1).

La loi de 1892 exige une approbation expresse par décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique, où la loi de 1918 demande un décret en Conseil d'Etat (2) ou même permet l'approbation tacite. Elle n'accepte pas d'ailleurs l'approbation tacite pour les tarifs, mais autorise les gouverneurs à rendre les délibérations des conseils généraux à ce sujet provisoirement exécutoires.

Il n'apparaît pas que l'on puisse élever de sérieuses objections contre l'assimilation de la procédure des droits d'octroi de mer, et des taxes et contributions des budgets locaux, mais encore, des dispositions spéciales comme celles de la loi du 11 janvier 1892 doivent-elles être expressément abrogées ou, en tout cas, d'une telle manière qu'aucun doute ne puisse subsister.

*
* * *

§ 3. LA RÉFORME DU DÉCRET DU 4 DÉCEMBRE 1920 RELATIVEMENT AUX IMPÔTS DU SÉNÉGAL

Le remplacement du conseil général du Sénégal par le conseil colonial a eu comme conséquence de modifier l'article 74 B relatif aux taxes et contributions du décret du 30 décembre 1912. Le Sénégal n'est plus soumis aux règles des conseils généraux, mais il ne suit pas davantage la procédure

(1) Actuellement, l'article 6 de la loi du 11 janvier 1892, fixant le tarif général des douanes, est seul visé dans les textes d'approbation et de rejet, et non l'article 55 de la loi du 29 juin 1918.

Exemples : Décret du 9 janvier 1927 (Martinique) ; décret du 4 janvier 1927 (Guyane), relatifs à l'octroi de mer. Le décret du 9 janvier 1927 est pris « le Conseil d'Etat entendu ». On applique donc la loi du 11 janvier 1892.

(1) Voir Dalloz : « Dictionnaire pratique de droit ». Rubrique : Conseil d'Etat.

Lorsqu'il est indiqué dans un acte qu'une mesure ne doit être prise que le Conseil d'Etat entendu, et que la matière n'est pas comprise dans la nomenclature de l'article 7 du règlement d'administration publique du 2 août 1879, le décret peut cependant ne comporter que l'avis d'une section, à moins qu'il ne soit spécifié qu'il devra être pris dans la forme des règlements d'administration publique. Le décret en Conseil d'Etat ne concerne que l'avis d'une section. — Voir également la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat.

des colonies groupées ou même celle du conseil colonial de Cochinchine.

L'article 43 du décret du 4 décembre 1920, créant le conseil colonial du Sénégal, dit en effet :

Article 43. — Le Conseil colonial délibère, sous réserve de l'approbation du gouverneur général en conseil de gouvernement :

1° Sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception et de répartition des taxes ou contributions directes ou indirectes à percevoir au profit de la colonie.

Les délibérations prises par le conseil colonial sur ces matières ne sont rendues exécutoires que par arrêté du gouverneur général en conseil du gouvernement.

En cas de refus d'approbation, par le gouverneur général, des délibérations du conseil colonial, sur les matières visées au paragraphe 1^{er}, le conseil colonial est appelé à en délibérer de nouveau. Jusqu'à l'approbation du gouverneur général, la perception se fait sur les bases anciennes.

Or, précise l'article 74 B du décret du 30 décembre 1912,

« ... Dans les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux, *les taxes et contributions indirectes* sont établies par le gouverneur général en conseil de gouvernement. Le mode d'assiette et les règles de perception sont approuvés par décret...

« Le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception *des autres impôts, taxes et redevances de toute nature*, sont établis par le gouverneur en conseil, ou, pour la Cochinchine, par le conseil colonial et approuvés par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement. »

Ces modalités différentes se trouvent commentées à la circulaire d'envoi du décret :

« Pour les colonies groupées en un gouvernement général, le texte prévoit des règles différentes pour les contributions indirectes et pour les contributions directes, au lieu de distinguer les contributions entre elles, selon qu'elles doivent profiter au budget général ou aux budgets locaux. Ce sont, en effet, les textes organiques de chaque colonie qui fixent la répartition entre le budget général et les budgets locaux, du produit des contributions ; il peut y avoir intérêt à modifier, selon les circonstances, cette répartition ; il pourrait même arriver qu'une taxe déterminée profite pour partie au budget général et pour partie aux budgets locaux. Dans ces conditions, il eût été difficile de prendre la nature du budget auquel

doit profiter la taxe, comme base, pour déterminer quelles doivent être les autorités compétentes en matière d'établissement de l'impôt... »

C'est cependant cette méthode discutée qu'a suivie le décret du 4 juillet 1920. Cela s'explique par les pouvoirs antérieurs du conseil général. Il paraît cependant désirable d'établir une certaine unité dans un même groupe de colonies.

Les inconvénients du système de 1912. — Ce n'est pas toutefois que le système du décret de 1912 donne entière satisfaction.

La circulaire d'envoi du décret de 1912 dit en effet :

« La Commission a d'ailleurs considéré que les impôts forestiers qui profitent aux budgets locaux ne sont pas des contributions indirectes, mais des redevances domaniales. »

La Commission de 1911 devait déjà se prononcer sur les impôts forestiers. La classification entre impôts indirects, autres impôts, taxes et redevances de toute nature n'est pas toujours simple et donne lieu parfois à difficultés.

La même Commission de 1911 n'avait pas manqué de constater la disparité qui existait antérieurement à ses travaux entre l'approbation budgétaire et l'approbation des taxes et contributions.

« Pour être logique, en effet, « dit un document », il faudrait admettre que les voies et moyens adoptés pour assurer l'exécution des budgets, ainsi que les comptes définitifs de ces budgets, seront approuvés dans les mêmes conditions et par les mêmes autorités que ces budgets eux-mêmes. Il est difficile d'admettre que l'autorité habilitée à approuver un budget n'ait pas le pouvoir de décider des voies et moyens à employer pour assurer le fonctionnement de ce budget. »

Cette unification, la Commission s'est appliquée à la réaliser, dans la mesure où les dispositions législatives et les nécessités pratiques le lui permettaient.

Une règle générale pour les budgets (approbation par décret), une règle générale pour les contributions et taxes (approbation tacite ou expresse du Département), l'intervention du pouvoir central sous des formes différentes.

Deux exceptions :

1^o Les colonies à conseils généraux ;

2^o Les colonies groupées en gouvernements généraux, mais, pour les budgets, l'Indochine n'est encore qu'une expérience, tandis que, pour les taxes et contributions, le système indochinois est étendu aux autres groupes.

Le décret du 20 octobre 1911, concernant l'Indochine, soumettait à l'approbation par décret les impôts indirects et, en raison de leur nature, la conception peut se défendre, quel que soit le budget bénéficiaire. Mais les gouverneurs n'intervenaient relativement aux autres impôts que pour ceux profitant à leur budget. L'extension donnée par le décret de 1912 aux pouvoirs des gouverneurs des colonies groupées rompt malgré tout avec les directives dont on avait cherché à s'inspirer. « En fait, le changement est nul, puisque aucune de ces taxes ne profite actuellement au budget général », dit la circulaire d'envoi du décret de 1912, et c'est peut-être ce qui explique qu'on n'en a pas mesuré pleinement les conséquences. L'approbation des contributions et taxes devenant sans rapport avec l'approbation budgétaire, il ne saurait plus être question de réaliser l'unification projetée.

Sans attacher une importance exagérée à cette recherche d'harmonie, il peut arriver qu'un impôt destiné à des budgets locaux doive être établi par le gouverneur général et approuvé par décret. Si cette procédure peut être envisagée pour certains droits ayant quelques points de contact avec des droits de douane, pour autant que de tels droits bénéficient aux budgets locaux, elle ne paraît pas s'imposer pour des droits de consommation ou autres impôts indirects destinés à une colonie d'un groupe. Surtout, il est difficile d'accepter la méthode adoptée pour un impôt profitant au budget général et qui, cependant, n'est pas un impôt indirect. Un tel impôt, selon le décret de 1912, doit être institué par les gouverneurs, approuvé par le gouverneur général. En fait, il ne peut résulter, par sa destination même, que de l'exécution des instructions du gouverneur général, sinon de ses ordres ; c'est-à-dire que tout contrôle préventif, en cette

matière, disparaît. On pourrait décider que seuls les impôts indirects d'un gouvernement général, en raison de leur nature, doivent être soumis au contrôle préventif, mais ce n'est certes pas ce que la Commission de 1911 a eu en vue, et du moment que l'on ne veut pas délibérément supprimer un système, il n'y a pas lieu d'y ouvrir de brèches accidentelles.

La circulaire d'envoi du décret de 1912 se base, pour justifier sa conception, sur « l'intérêt qu'il peut y avoir à modifier, selon les circonstances, cette répartition ». En fait, cette raison ne joue pas, les budgets généraux se cantonnent dans les impôts indirects et cela atténue les conséquences de l'innovation du décret de 1912, qui devient purement théorique. Toutefois, la règle subsiste et peut être appliquée. Mais la répartition entre les différents budgets est faite par les actes organiques, c'est-à-dire par décret, et elle vise soit des impôts à créer, ce qui n'entraîne alors aucune difficulté, ou des impôts déjà appliqués, abandonnés dans le cas examiné par les budgets locaux au budget général. Rien n'empêche de préciser, dans le décret, la valeur des textes antérieurs et la procédure à suivre pour les modifications ultérieures, en conformité des règles générales adoptées (1). Il peut résulter du maintien des actes anciens que des changements soient apportés à un décret en Conseil d'Etat par un décret simple ou un arrêté du gouverneur général, mais n'est-ce pas ce à

(1) Un décret du 22 janvier 1919, modifiant le décret du 18 octobre 1904 portant réorganisation du gouvernement général de l'A. O. F., a attribué au budget général les taxes de consommation :

« Art. 1. — Il (le budget général) est alimenté :...

« 3° Par l'intégralité du produit des taxes intérieures de consommation existant actuellement ou qui seront instituées ultérieurement dans les différentes colonies et territoires de l'A. O. F.

« Art. 2. — Ces taxes de consommation seront établies par arrêté du gouverneur général de l'A. O. F. pris en conseil de gouvernement. Le mode d'assiette et les règles de perception seront approuvées par décret. »

Les taxes de consommation constituent des impôts indirects et, par conséquent, il n'en résultait dans l'ensemble aucun changement de procédure (art. 74 B du décret du 30 décembre 1912).

Toutefois, une légère difficulté se présentait relativement aux taxes de consommation des territoires d'administration directe du Sénégal, dotés d'un conseil général et soumis en matière de taxes et contributions aux règles des conseils généraux. On pouvait se trouver, par application des lois du 13 avril 1900 (art. 33), 30 mars 1916 (art. 10), 30 juin 1917 (art. 11), 29 juin 1918 (art. 55), en présence de textes émanant d'autorités diverses (décrets en Conseil d'Etat — arrêtés du gouverneur). La question en fait ne s'est pas posée, parce qu'il n'existait aucune taxe de consommation antérieure, que les seules

quoi on aboutit lorsqu'on prend pour un décret l'avis du Conseil d'Etat, sans y être tenu, et que l'on modifie par la suite le texte par décret simple (1). N'est-ce point d'ailleurs ce qui se produit lorsqu'une procédure en vigueur dans une colonie, relative aux taxes et contributions, par exemple, est remplacée par une autre ?

Le système du décret de 1920. — La conception du décret du 4 décembre 1920 apparaît donc préférable à celle de l'article 74 du décret financier de 1912.

Elle ne maintient pas, pour le budget local du Sénégal, la procédure de l'approbation par décret des impôts indirects perçus au profit de la colonie.

Le conseil colonial n'intervient pas pour les impôts destinés au budget général, même quand ils ne rentrent pas dans la catégorie des impôts indirects, quoique le rôle du conseil colonial de Cochinchine soit formellement prévu en matière d'autres impôts que les impôts indirects, quel que soit le budget bénéficiaire par l'article 74 B du décret de 1912.

Cependant, on peut alors se demander par qui sont établis, dans la colonie du Sénégal, les impôts du budget général autres que les impôts indirects. Question théorique sans doute et qui sera résolue lorsqu'un décret de répartition affectera au budget général des contributions directes.

L'article 74 B du décret de 1912 dit :

« Les taxes et redevances de toute nature sont établies par le

taxes de consommation en cours d'élaboration, délibérées par le conseil général, n'avaient pas encore été approuvées par le Conseil d'Etat.

Ce décret de 1919 a donné lieu à un recours en Conseil d'Etat de la part du conseil général. Il fut rejeté. (Arrêt du 10 mars 1922). Il en sera dit quelques mots au § suivant, page 153.

(1) Avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1916 :

« Sur la question de savoir si le Ministre qui a consulté volontairement le Conseil d'Etat sur le décret du 24 juin 1912 (services civils, Indochine), serait tenu de suivre cette même procédure dans le cas où il soumettrait un nouveau décret à la sanction du Président de la République.

« Considérant que la circonstance qu'un décret concernant les administrations coloniales aurait été pris après avis du Conseil d'Etat, alors que cette consultation préalable n'était point imposée par les lois en vigueur, ne saurait avoir pour effet de porter atteinte aux prescriptions de la loi et notamment de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, que rien ne fait donc obstacle à l'avenir à l'exercice de ce droit.... »

gouverneur en conseil, ou, pour la Cochinchine, par le conseil colonial, et approuvées par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement. »

D'autre part, l'article 5 du décret du 4 décembre 1920, modifié par le décret du 30 mars 1925, indique :

« Art. 5 — ... Le conseil privé est obligatoirement consulté :

« 14° D'une manière générale sur toutes les matières pour lesquelles les lois et règlements prescrivent la consultation des conseils privés ou des conseils d'administration ... »

On peut donc admettre, non sans réserves d'ailleurs, la compétence du gouverneur en conseil privé.

En définitive, si la réforme réalisée par le décret du 4 décembre 1920 doit être le début d'une modification générale aux règles d'établissement des contributions et taxes des colonies groupées en gouvernements généraux, et si tel a été le but visé, l'innovation paraît intéressante.

Mais si l'on n'a voulu que résoudre des difficultés particulières, on n'a créé qu'une exception de plus dans un régime suffisamment complexe.

Le décret du 4 décembre 1920 modifie l'article 74 B du décret du 30 décembre 1912, contresigné des Ministres des Colonies et des Finances. Or, le décret du 4 décembre 1920 ne porte que la signature du Ministre des Colonies. C'est évidemment une anomalie. Il en aurait été autrement si l'on s'était borné à placer le Sénégal sous le régime de droit commun, celui auquel est soumis la Cochinchine.

*
* *

§ 4. AVIS ET JURISPRUDENCE

EN MATIÈRE DE TAXES ET CONTRIBUTIONS

Un certain nombre d'avis et d'arrêts du Conseil d'Etat, d'avis du Comité consultatif du contentieux des Colonies ont apporté des précisions relativement aux règles en matière de taxes et contributions. Il a paru intéressant d'en grouper quelques-unes.

Matières ne rentrant pas dans le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes et contributions sur lesquels délibèrent les conseils généraux par application des lois des 13 avril 1900, 30 mars 1916, 30 juin 1917 et 29 juin 1918. — Avis du Conseil d'Etat du 12 février 1918. Circulaire ministérielle du 10 avril 1918 :

« Les règlements de police joints aux projets de taxes n'en suivent pas la procédure... Les délibérations des conseils généraux contiennent souvent certaines prescriptions qui constituent un véritable règlement de police, étranger à l'établissement et au mode de perception de cette taxe. Dans l'état actuel de la législation, un règlement de cette nature ne peut émaner que de l'autorité administrative, c'est-à-dire du gouverneur ou du chef de l'Etat métropolitain, après consultations, si cette autorité le juge utile, des assemblées locales...

« Les conseils généraux ne doivent se considérer, pour les autres dispositions, que comme des assemblées donnant à l'autorité administrative leur avis sur les règlements de police que celle-ci a seule qualité d'édicter. »

Avis du Conseil d'Etat du 22 février 1916 :

En fixant les conditions dans lesquelles les agents des contributions indirectes doivent prêter serment au moment de leur entrée dans l'administration et renouveler dans la suite ledit serment, le conseil général statue sur une matière qui ne concerne ni l'assiette, ni les tarifs, ni les règles de perception des contributions et taxes... Il en est de même lorsqu'il détermine le caractère des procès-verbaux et impose aux tribunaux certaines règles de procédure.

Avis du Conseil d'Etat du 21 mars 1916 :

Si les amendes pénales, à raison de leur caractère fiscal, peuvent être considérées comme le prolongement des droits à percevoir sur lesquels les conseils généraux des colonies peuvent délibérer valablement conformément à l'article 33, § 3, de la loi du 13 avril 1900, on ne saurait reconnaître à ces assemblées un droit plus étendu et approuver une délibération ayant pour objet de fixer, en matière d'enregistrement, la durée des délais à accorder aux déclarants, les actes de procédure en cas de réclamation ou de poursuites, les règles de compétence judiciaire ou les formalités d'expertise.

Les conseils généraux peuvent seulement émettre le vœu que certaines prescriptions des lois civiles ou pénales de la métropole soient étendues aux colonies par application des articles 6 et 8 du sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Avis du Conseil d'Etat du 19 juin 1917 (cité d'autre part) (1) :

La fixation du prix de la journée d'hôpital ne rentre pas dans la sphère d'application de l'article 33, § 3, de la loi de 1900, modifiée par la loi de 1916, article 10, et relative aux contributions et taxes.

Nature des droits : avis du Conseil d'Etat du 11 mai 1920 (circulaire ministérielle du 22 juin 1920) :

« D'une façon générale, les droits de sortie doivent être considérés comme de véritables droits de douane et, par suite, créés, conformément aux règles édictées par la loi du 11 janvier 1892 », et non plus regardés comme relevant de l'article 55 de la loi du 29 juin 1918.

Pouvoirs des différentes autorités. — Arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1922 (Sénégal) (recours contre le décret du 22 janvier 1919) (2) :

« L'article 33 de la loi du 13 avril 1900, modifié par l'article 55 de la loi du 29 juin 1918, n'a pas constitué au profit des colonies à conseils généraux : « un droit exclusif au produit de toutes les contributions et taxes à percevoir sur leur territoire ». Ce texte ne restreint pas les « pouvoirs donnés au chef de l'Etat, notamment par l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, ne fait pas obstacle à ce que le gouvernement comprenne parmi les ressources qu'il attribue au gouvernement général de l'A. O. F., dont la personnalité se superpose à celle des colonies du groupe, le produit de taxes et de contributions déterminées, même antérieurement perçues au profit de ces colonies, ou fixe les conditions d'établissement des taxes nouvelles qui pourront être perçues à l'avenir en vue d'alimenter le budget du gouvernement général » et ne porte pas atteinte au droit d'instituer des taxes similaires que conserve le conseil général.

« Le gouverneur général, sauf disposition contraire, n'est pas tenu d'établir des taxes uniformes dans tous les territoires placés sous son autorité Il lui appartient, au contraire, dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés, de prévoir, dans certains cas, des taxes différentes, adaptées aux conditions spéciales des colonies envisagées. »

De même : arrêt du 29 mai 1908 du Conseil d'Etat, etc...

Avis du Comité consultatif du contentieux du 23 juin 1919 :

« Les dispositions de l'article 74 B, § 2, du décret du 30 décembre 1912, ... réservent aux gouverneurs en conseil le droit d'établir

(1) Voir page 79, note 1.

(2) Voir page 149, note 1.

le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception desdits frais d'immatriculation, le gouverneur général restant investi en conseil de gouvernement d'un droit d'approbation, lequel comporte le droit de rejeter en bloc les textes proposés par les gouverneurs, mais non le droit de les modifier ou de les condenser en un seul texte. » (1).

Arrêt du Conseil d'Etat du 17 janvier 1913 (Etablissements d'Océanie) :

Une taxe annuelle de séjour, spéciale à tout étranger d'origine asiatique, continentale ou africaine, résidant dans la colonie, affectant les relations de la France avec des puissances étrangères, ne peut être instituée que par l'autorité investie du pouvoir législatif.

La règle posée par cet arrêt est restée à peu près complètement ignorée de l'administration, et la taxation de certaines catégories d'étrangers est courante dans nos possessions d'Extrême-Orient. L'argumentation du Conseil d'Etat, qui réside surtout dans une affirmation, est discutable (2).

(1) Cet avis est à rapprocher de la circulaire ministérielle du 23 mai 1923 au sujet des pouvoirs du ministre en matière d'approbation des budgets locaux. Voir page 40.

(2) Arrêt du Conseil d'Etat du 17 janvier 1913 (Océanie).

« Considérant que s'il appartient au gouverneur, en vertu du décret du 19 mai 1903, d'arrêter l'assiette des contributions et taxes perçues dans la colonie, cette disposition ne peut être entendue, en ce sens que le gouverneur aurait le droit d'établir des taxes affectant les relations de la France avec des puissances étrangères ; que des taxes de cette nature ne peuvent être instituées que par l'autorité investie du pouvoir législatif dans la colonie ; que c'est pour ce motif que l'article 6 du décret précité de 1903, par application des règles édictées par la loi du 11 janvier 1892 et par l'article 33 de celle du 13 avril 1900 excepte les droits de douane des contributions dont l'établissement est attribué au gouverneur ; qu'à plus forte raison doit-il en être ainsi d'une taxe qui frappe exclusivement, et à raison même de leur nationalité, des personnes appartenant à des nations étrangères... »

L'argumentation du Conseil d'Etat est basée sur cette affirmation que le pouvoir législatif dans la colonie (art. 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854) peut seul intervenir, en matière douanière, parce que ces droits affectent les relations de la France avec les puissances étrangères.

Il suffit de parcourir rapidement l'historique du régime commercial de nos colonies avec le régime de l'exclusif, les alternatives d'autonomie douanière et d'assimilation pour se convaincre que ce point de vue a généralement dans le passé peu préoccupé le législateur. (Voir Girault : « Principes de colonisation et de législation coloniales. »)

Même avec le retour à l'assimilation douanière qu'a marqué la loi du 11 janvier 1892, ce motif n'est pas le principal.

Si, en effet, la raison invoquée par le Conseil d'Etat était essentielle, le Parlement qui vote les lois douanières n'aurait pas laissé toute une catégorie de nos colonies hors de notre système douanier, s'enlevant ainsi la possibilité d'en tirer avantage dans nos traités de commerce.

Ces colonies, dites non assimilées, trouvent cependant une partie de leurs ressources dans des taxes à la sortie ou à l'entrée des marchandises, c'est-à-

Mode d'assiette. — Avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1916, cité par ailleurs (circulaire ministérielle du 12 avril

dire dans des droits de douane établis par décret du gouvernement métropolitain, le Conseil d'Etat entendu, par application de l'article 3 de la loi du 7 mai 1881 relative à l'établissement du tarif général des douanes, loi d'autonomie douanière, qui, en conséquence, ne se préoccupait nullement des répercussions des droits de douane coloniaux sur les relations de la France et de l'Etranger. Les colonies non assimilées peuvent tout aussi bien frapper les marchandises de la métropole que les produits étrangers. Et c'est ce qui explique le décret du 19 mai 1903 visé, car l'Océanie rentre dans le groupe des colonies non assimilées.

En réalité, on a toujours craint, dans l'autonomie accordée aux colonies, que le commerce métropolitain ne fût sacrifié au commerce étranger. C'est ce qu'a prouvé la pratique de l'octroi de mer dans les colonies à sénatus-consulte, et ce qui fait comprendre sa réglementation dans la loi douanière de 1892. Et présentement l'exigence de décrets, le Conseil d'Etat entendu ne peut pas trouver pour les colonies non assimilées d'autre justification, puisqu'il peut être établi des taxes non différentielles et qu'un gouvernement étranger ne saurait en tirer grief.

Il n'est donc pas possible de dire avec l'arrêt du Conseil d'Etat, que c'est pour le motif que sont affectées les relations de la France avec des puissances étrangères que l'article 6 du décret de 1903 excepte les droits de douane des contributions dont l'établissement est attribué au gouverneur.

L'arrêt cite l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 (les établissements d'Océanie ont possédé un conseil général jusqu'en 1903), et cette loi n'exclut expressément que les droits de douane. Or, des taxes semblables à celles contestées existaient antérieurement à la loi de 1900 dans les colonies françaises, notamment en Indochine. L'exception formulée par la loi de 1900 est limitative et on n'aperçoit aucune raison de l'étendre. Le législateur de 1900 n'a pu ignorer ces taxes et, au demeurant, ni le Parlement, ni le pouvoir central n'ont cru devoir établir depuis cette époque de règles restrictives.

Si, en effet, l'intervention du pouvoir central en matière douanière a surtout pour but de préserver l'industrie et le commerce métropolitains, ces considérations ne sauraient intervenir concernant la taxation des personnes. La question des relations de la France avec les puissances étrangères pour les taxations que vise le recours ne s'est pas jusqu'à présent posée. C'est là un fait dont il y a lieu de tenir compte, semble-t-il. La nécessité d'invoquer un principe de droit public n'est pas encore apparue dans des pays où existent des conditions très particulières insoupçonnées dans la métropole. Il sera toujours loisible au Parlement, ou au pouvoir central selon les colonies, de diminuer, le cas échéant, les attributions des gouverneurs. Il importe de bien remarquer que les étrangers visés appartiennent seulement à certaines catégories : étrangers d'origine asiatique continentale ou africaine qui, jusqu'alors, du point de vue du droit international, ont constamment été soumis à un traitement particulier.

L'article 6 du décret du 19 mai 1903 déclare, d'autre part, que les arrêtés relatifs aux taxes et contributions « doivent être approuvés par le Ministre des Colonies avant d'être mis à exécution. » Dans les colonies régies par décret, le législateur de droit commun est le Président de la République. Entre l'approbation par décret et l'approbation par arrêté ministériel, il y a surtout une question de forme. Or, dans un cas où l'on ne peut s'appuyer sur aucun texte, il est permis de constater qu'il y a eu tout de même intervention du pouvoir central.

En Indochine, il existe de nombreux impôts spéciaux aux asiatiques étrangers et bénéficiant aux budgets locaux. Conformément au décret du 30 décembre 1912, ils sont établis par les gouverneurs en Conseil (ou votés par le conseil colonial de Cochinchine) et approuvés (ou rendus exécutoires pour les délibérations du conseil colonial) par le gouverneur de l'Indochine. Sans doute pourrait-on faire valoir que le gouverneur général est dépositaire des

1918): octroi de mer (1):

On ne modifie pas l'assiette d'une taxe en dégrévant complètement un produit, si on ne modifie pas la nomenclature établie et si l'on se borne à une mention d'exemption dans la colonne du tarif.

Mais il en est différemment si, ayant établi un régime uniforme pour tous les produits d'une catégorie, on exempte certains de ces produits, modifiant ainsi la nomenclature.

Distinction des impôts indirects et des autres taxes et contributions dans les colonies groupées. — Avis du Comité consultatif du contentieux des colonies du 18 novembre 1918:

Les frais d'immatriculation ou toutes taxes analogues en A. O. F. rentrent dans la catégorie des « impôts, taxes et redevances de toute nature » prévue par l'article 74 B, § 2, du décret du 30 décembre 1912.

Procédure. — Avis du Conseil d'Etat du 25 juin 1913 (2):

Le dossier d'une délibération prise par un conseil général en matière d'impôts, et exigeant pour être approuvée un décret en Conseil d'Etat, doit, lorsque le département des colonies considère qu'elle ne peut être approuvée, être transmise au Conseil d'Etat, accompagnée d'un projet de décret de non-approbation.

pouvoirs de la République, mais, en matière d'impositions, cette compétence ne paraît pas être d'une autre nature que celle attribuée aux gouverneurs des colonies par le décret de 1912, pour les taxes et contributions « autres que les droits de douane et d'octroi de mer. »

(1) Voir page 142, note 1.

(2) Voir page 133, note 1.

CHAPITRE V

Les dépenses obligatoires ⁽¹⁾

§ 1. LES DÉPENSES OBLIGATOIRES DES COLONIES A CONSEILS GÉNÉRAUX

Vue d'ensemble (2). — La distinction des dépenses obligatoires et facultatives remonte aux premiers actes concernant les conseils généraux.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 donnait l'énumération des dépenses obligatoires pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

L'article 33, § 2, de la loi du 13 avril 1900 a établi, pour ces mêmes colonies et la Guyane, un régime différent caractérisé par l'intervention du Conseil d'Etat et la fixation d'un maximum.

Les colonies ont vu, dans le Conseil d'Etat, une garantie contre l'arbitraire qui pourrait résulter de simples décrets, le Département, l'aide d'une large compétence juridique. Ce double mouvement a eu pour résultat d'accroître sensible-

(1) Modification au décret de 1912 : loi du 29 juin 1918 : article 55.

(2) Pour compléter cette vue d'ensemble, il convient de citer également quelques textes importants se rattachant aux pouvoirs des conseils généraux.

Répartition nominative des allocations sous forme de secours, gratifications ou autrement, à des particuliers et à des fonctionnaires : Avis du Conseil d'Etat du 19 février 1897. Circulaire ministérielle du 18 mai 1897 : « Il appartient aux conseils généraux de voter les crédits, aux gouverneurs de les répartir ». Voir table alphabétique des matières, rubrique : subventions.

« L'initiative des inscriptions de dépenses, tant pour les créations d'emploi que pour les relèvements de crédits concernant le personnel appartient au gouverneur seul. » Article 127 B, deuxième alinéa, loi du 13 juillet 1911. »

La mission de fixer les prévisions de recettes et de les inscrire au budget ressortit au pouvoir exécutif seul. (Avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 1892. Circulaire ministérielle du 5 mai 1892).

ment le rôle de conseiller administratif du Conseil d'Etat.

L'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918 a modifié quelque peu la loi de 1900.

Le système du sénatus-consulte de 1866 a d'ailleurs été étendu par la loi de 1900 aux autres colonies à conseils généraux. Pour ces colonies soumises au régime des décrets, l'énumération des dépenses obligatoires ne résulte pas de décrets, mais de la loi, avec toutefois le correctif que l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur.

Il est à noter, en ce qui concerne ces dernières colonies, que la loi fixe l'objet de la dépense, mais n'en précise pas toujours la quotité, laissée par suite à la disposition de l'administration, réserve faite de la nature des actes à intervenir, parfois spécifiée par la loi, et des formalités d'inscription d'office, indiquées aux textes organiques.

L'application de l'article 33, § 2, de la loi du 13 avril 1900 a présenté quelques difficultés, auxquelles ont répondu les avis du Conseil d'Etat des 20 février 1901 et 7 juillet 1903 (1).

(1) Avis du Conseil d'Etat du 20 février 1901 sur le sens qu'il convient d'attribuer à la disposition de l'article 33, § 2, de la loi de finances du 13 avril 1900, aux termes de laquelle, dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter, en dehors de l'énumération qu'en donne cette loi elle-même, qu'aux autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

Considérant qu'il résulte, tant de la littéralité de ses termes que de la discussion à laquelle elle a donné lieu devant les Chambres (séances du 13 mars à la Chambre des Députés et du 10 avril au Sénat), que la disposition sur laquelle porte la demande d'avis a eu pour objet de substituer, dans la fixation des dépenses obligatoires, à la charge des colonies d'Océanie, de l'Afrique continentale et d'Asie, l'intervention du législateur à celle du pouvoir exécutif, qu'elle se motivait, d'après les déclarations de ses promoteurs, par le désir de mettre fin à un régime qui, en multipliant les dépenses obligatoires, immobilisait la majeure partie des dépenses budgétaires, au détriment du droit de contrôle et de disposition des corps locaux.

Qu'à cet effet, la loi susvisée, après avoir repris pour se l'approprier dans les décrets antérieurs une portion de la nomenclature des dépenses obligatoires, spécifie que les dépenses non dénommées devront, pour y figurer, être imposées par des dispositions législatives.

Que cette dernière expression ne saurait s'entendre des mesures par lesquelles le chef du pouvoir exécutif régit, en vertu de l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, les colonies autres que les Antilles et la Réunion.

Que si, en effet, cet article confond au profit d'une autorité unique, les attributions exécutives et législatives, la disposition nouvelle constitue précisément un essai de distinction entre ces pouvoirs et qu'elle perdrait toute portée et toute signification à être interprétée autrement.

Qu'il n'est pas davantage possible, d'arguer du principe de la non-rétroacti-

La jurisprudence du Conseil d'Etat s'y est conformée par

vité des lois, énoncé dans l'article 2 du code civil, pour consolider à titre permanent l'énumération des dépenses obligatoires, telle qu'elle a été jusqu'ici dressée dans les budgets des diverses colonies intéressées, et limiter l'effet de la loi du 13 avril 1900 aux seules dépenses non encore classées comme obligatoires auxquelles l'administration prétendrait attacher ce caractère.

Qu'en effet, ce principe, inscrit en tête des dispositions destinées à régir les rapports des particuliers entre eux, ne saurait être étendu aux actes réglant l'action du gouvernement sur les assemblées locales, les délégations consenties de la puissance publique ne participant à aucun degré de la nature du contrat, et restant toujours susceptibles de restrictions ou d'accroissements, au gré du législateur, juge souverain des nécessités et des circonstances.

Est d'avis :

Que le caractère des dépenses obligatoires ne doit être reconnu, dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, qu'à celles qui sont limitativement énumérées au § 2 de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 ou qui résulteraient d'une addition votée par le Parlement.

Avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 :

Première question. — En réservant au gouverneur, dans les colonies d'Océanie et des continents d'Asie et d'Afrique, l'initiative des propositions de dépenses, le législateur a-t-il entendu supprimer la faculté qu'avaient les conseils généraux de relever les crédits proposés dans le projet de budget soumis à leurs votes? La mesure s'applique-t-elle à toutes les catégories de dépenses ou ne vise-t-elle que les seules dépenses facultatives?

Considérant qu'en édictant dans son § 1^{er} le principe que toutes les dépenses civiles de la gendarmerie, dans les colonies, seraient dorénavant supportées par celles-ci, l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 a entendu à la fois délimiter avec précision la charge qu'il leur imposait et en assurer la stricte exécution, qu'il a, dans ce but, divisé les colonies en deux groupes : le premier, comprenant nos possessions d'Amérique et la Réunion, pour lesquelles il a commis à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires, sans rien changer au régime des facultatives, tel qu'il résulte en particulier du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, art. 7 à 9 ; le second, englobant les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie ;

Que pour ces dernières, le législateur a fixé lui-même les services auxquels seuls pouvaient se rapporter les dépenses obligatoires et réservé au gouverneur l'initiative des propositions de dépenses, sans distinguer entre elles ;

Que la dualité de régimes qui s'ensuit pour ces groupes respectifs s'explique par la différence d'origine des deux dispositions, dont la première seule figurerait au projet de loi de finances et s'étendait alors à l'ensemble des colonies pourvues de conseils généraux et dont la seconde a été introduite en cours de discussion, sur l'initiative d'un député et motivée par la nécessité d'arrêter le flot des dépenses dans des établissements encore en voie d'organisation, et d'en protéger les ressources tout à la fois contre les exigences du gouvernement et les entraînements des assemblées locales ;

Que si la détermination des dépenses obligatoires par un texte législatif répond à la première de ces préoccupations, le droit d'initiative exclusive confié au gouverneur satisfait à la seconde, mais qu'il perdrait toute son efficacité s'il était restreint aux dépenses obligatoires, les conseils généraux restant maîtres souverains des crédits ;

Qu'il en faut conclure que, dans ce groupe de colonies, les pouvoirs des assemblées locales, en matière de fixation de dépenses, se réduisent au maintien, à la réduction et à la suppression des dépenses facultatives.

Deuxième question. — Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, les maxima institués par la loi pour les dépenses obligatoires constituent-ils une limite impérative que ne peut dépasser le conseil général? Restreignent-ils seulement le pouvoir de rétablissement des crédits dévolu au Ministre des Colonies ?

Considérant que les maxima qu'il appartient au Ministre des Colonies de déterminer, dans la limite des maxima fixés en Conseil d'Etat aux termes de

la suite (1). Il en résulte les règles suivantes :

Dans les colonies d'Océanie et d'Asie, où l'initiative des dépenses appartient au gouverneur, les pouvoirs des conseils généraux en matière de dépenses se réduisent au maintien, à la réduction et à la suppression des dépenses facultatives. Le caractère de dépenses obligatoires n'est reconnu dans ces colonies qu'à celles qui sont limitativement déterminées par l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 ou les lois subséquentes. Par suite, des dépenses antérieurement imposées par décrets à ces colonies ont perdu le caractère de dépenses obligatoires, et l'état de choses existant en 1900 relativement aux charges qu'elles supportaient n'a pas été consacré.

Le maximum des dépenses obligatoires dans les colonies d'Amérique et à la Réunion n'était opposable qu'à l'administration. Le conseil général pouvait, par contre, voter un supplément de crédits pour les mêmes services, mais à titre de dépenses facultatives. La loi de finances de 1918 a supprimé le maximum des dépenses obligatoires, mais l'inscription des dépenses obligatoires proposées par le gouverneur, et non votées par le conseil général, exige un décret

l'art. 33 de la loi du 13 avril 1900, pour le montant des dépenses obligatoires, ont été prévus dans l'intérêt des colonies, afin d'arrêter aux chiffres strictement nécessaires la dotation des services dont la charge leur est imposée.

Qu'il s'ensuit que ces maxima ne constituent une limite que pour le droit d'inscription d'office et qu'il est loisible aux conseils généraux de les dépasser, l'excédent revêtant alors le caractère facultatif, avec toutes les conséquences qu'y attachent en particulier les articles 8 et 9 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

(1) Un certain nombre d'arrêts concernant les dépenses facultatives et obligatoires ont été rendus par le Conseil d'Etat depuis la loi de 1900, portant en particulier sur les points suivants :

Premier groupe de colonies :

Les dépenses obligatoires sont limitées à la nomenclature de la loi de 1900 et des lois modificatives : arrêt du 16 janvier 1914 (Nouvelle-Calédonie). Le vote de dépenses non proposées par le gouverneur n'a que la valeur de vœux : arrêt du 16 janvier 1914 (Nouvelle-Calédonie) ; arrêt du 19 novembre 1914 (Sénégal) ; arrêt du 22 février 1918 (Sénégal) ; arrêt du 11 avril 1919 (Sénégal).

Toutefois, ces délibérations ne sauraient être considérées comme portant sur un objet étranger aux attributions légales du conseil général, et leur annulation est entachée d'excès de pouvoir : arrêt du 22 février 1918 (Sénégal).

Quelques arrêts sont relatifs au groupe des colonies d'Amérique et à la Réunion, mais la plupart ont perdu de leur intérêt en raison des modifications apportées par l'article 55 A de la loi du 29 juin 1918 et également par l'article 116 de la loi du 31 juillet 1920 (crédits supplémentaires) :

Arrêt du 24 novembre 1911 (Martinique). Le gouverneur est tenu, en matière de dépenses facultatives, de rester dans les limites des crédits votés par le conseil général. (Voir page 85).

rendu dans la forme de règlement d'administration publique. Il n'est pas douteux cependant que le conseil général conserve le droit de voter, comme dépense facultative, un supplément aux quotités indiquées par le gouverneur pour les dépenses obligatoires.

Application de la loi de 1900 sur les dépenses obligatoires à la Nouvelle-Calédonie. — Une des applications les plus intéressantes de l'art. 33, § 2, de la loi du 13 avril 1900 a été celle de l'arrêt du 16 janvier 1914 concernant la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis qui présente toujours un intérêt actuel.

Les îles Wallis ont été rattachées administrativement et financièrement à la Nouvelle-Calédonie par le décret du 27 novembre 1887, ce qui a eu pour effet de mettre les dépenses du protectorat des îles Wallis à la charge de la Nouvelle-Calédonie et d'en faire, pour le budget de cette colonie, une dépense obligatoire. Mais la loi de 1900 n'a pas maintenu cette dépense imposée par décret dans la liste des dépenses obligatoires des colonies d'Océanie, et, en conséquence, dit l'arrêt : « Les dépenses de même nature postérieures à l'exercice 1900 ne constituent pas des dépenses obligatoires pour la Nouvelle-Calédonie ».

Cependant, les difficultés financières de la métropole, les exigences de l'expansion coloniale qui, pour une colonie, est parfois le début d'une évolution avantageuse, les devoirs de solidarité qui s'imposent à nos possessions, peuvent obliger à demander la participation d'un budget local à des dépenses de la catégorie de celles examinées par l'arrêt du 16 janvier 1914.

Le conseil général de la Nouvelle-Calédonie ayant été institué par décret, il eut suffi d'étendre son recrutement et ses attributions aux îles Wallis pour incorporer les dépenses du protectorat... et les recettes au budget de la Nouvelle-Calédonie (1). Toutefois, la situation politique, sociale et économique des îles pouvait s'y opposer.

Indépendamment des modifications aux textes organiques

(1) Le litige ne portait que sur une dette de 25.000 fr. environ, dont la première annuité était de 5.000 fr.

d'un conseil général établi par décret, on peut penser à recourir à l'intervention du Parlement, mais celle-ci est limitée par le principe de l'autonomie financière, à moins d'y déroger. Le § 1 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 ne permet pas d'envisager, pour les colonies, d'autres dépenses que les dépenses civiles et de gendarmerie et borne les contingents aux dépenses militaires. En 1914, le problème se trouvait simplifié du fait de la subvention alors accordée par le budget de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie, qu'il suffisait de réduire des dépenses que le conseil général se refusait à assumer.

Une autre solution qui n'est pas sans complexité peut être envisagée (1).

Il est possible, réserve faite de toute question d'opportunité politique, et en se plaçant uniquement au point de vue de la réglementation, de créer, en Océanie, par décret, un organisme chargé de la gestion des intérêts communs des possessions du Pacifique, sous une dénomination quelconque ou par extension des attributions du Haut-Commissariat existant et doté d'un budget spécial.

Un tel budget peut recevoir des contributions et accorder des subventions.

Il convient cependant de remarquer qu'aucune contribution ne saurait être imposée par décret à la Nouvelle-Calédonie (§ 2, art. 33 de la loi de 1900.)

Mais ce budget général peut être doté de ressources propres. Et différents arrêts du Conseil d'Etat ont nettement spécifié que l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 « n'a pas constitué, au profit des conseils généraux, un droit exclusif au produit de toutes les contributions et taxes à percevoir sur leur territoire ». Par suite, des droits comportant des modalités variables selon les différents territoires du groupe (arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1922, Sénégal), peuvent être établis.

Le budget commun au groupe peut alors soit subventionner

(1) Lorsqu'il fut envisagé de confier au Gouverneur Général de l'Indochine les pouvoirs de Haut-Commissaire Général de la République française dans l'Océan Pacifique, il avait été prévu que des subventions pourraient être allouées sur les fonds du budget général de l'Indochine aux budgets des différents services locaux.

les budgets des colonies, soit prendre directement à sa charge certaines dépenses, conformément au décret d'organisation.

Mise à exécution des budgets locaux des colonies à conseils généraux provisoirement arrêtés en conseil privé. — L'article 55, § A, de la loi de finances du 29 juin 1918 indique, lorsque les dépenses ont été omises ou sont insuffisantes, que : « Le gouverneur peut y pourvoir provisoirement... ». Le texte du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 était impératif. Mais c'est par le gouverneur que le Ministre est saisi et, dans le cas où l'inscription d'office est jugée nécessaire, la formalité imposée, d'un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique, exige parfois quelque délai. Par suite, le gouverneur peut se trouver dans l'obligation de rendre le budget de la colonie exécutoire, et la faculté laissée au gouverneur par la loi de 1918 devient toute théorique.

Une circulaire du 28 juillet 1898, relative à la mise à exécution des budgets locaux provisoirement arrêtés en conseil privé, s'élevait contre

« l'irrégularité et les sérieux inconvénients d'une pratique trop fréquemment suivie aux colonies et qui consiste à rendre provisoirement exécutoire, au lieu et place du budget local rectifié en conseil privé, le budget voté par le conseil général, c'est-à-dire celui-là même auquel des modifications ont été jugées nécessaires. Cette manière de procéder a sans doute pour résultat d'éviter les conflits entre le gouverneur et l'assemblée ; mais elle est contraire aux indications du sénatus-consulte du 4 juillet 1866. »

Cette circulaire demeure dans l'ensemble en vigueur. Les inconvénients de la procédure condamnée sont les mêmes que par le passé.

« ... L'arrêté pris par le gouverneur en conseil privé, conformément au dernier alinéa de l'article 8 du sénatus-consulte et modifiant le budget voté par le conseil général, est provisoirement exécutoire. Il n'est, il est vrai, rendu définitif que par l'approbation du Ministre (intervention d'un décret rendu dans la forme d'un règlement d'administration publique pour l'inscription d'office actuellement) ; mais dans le cas où cette approbation ferait défaut, son application momentanée n'aurait lésé aucun droit, la constatation des droits éventuels pouvant toujours être faite. Il ne saurait d'ailleurs, en pareille circonstance, être question de douzièmes

provisaires; ceux-ci, fixés d'après le budget de l'exercice précédent, pourraient ne pas être en rapport avec les nécessités nouvelles, et leur application pourrait continuer les abus que l'on veut réformer. D'ailleurs, la circulaire ministérielle d'envoi du sénatus-consulte, en date du 25 août 1866, en réserve l'emploi au cas prévu par l'article 10 (budget non voté).

« D'autre part, il y a de réels dangers à ce que le budget voté par le conseil général, et non rectifié, soit rendu provisoirement exécutoire. En effet, avant que la décision ministérielle intervienne, il peut se faire que des paiements importants aient été effectués au titre des dépenses facultatives dont la suppression est proposée, et qu'il soit, par suite, nécessaire d'avoir recours à de nouvelles suppressions qui avaient pourtant été d'abord jugées moins opportunes... »

Cependant, il y a lieu de remarquer que le gouverneur n'ayant pas qualité pour pourvoir aux dépenses obligatoires omises, par des majorations de taxes, même provisoirement, il peut se trouver dans l'impossibilité d'équilibrer le budget arrêté en conseil privé. En fait, comme l'indique l'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 reproduit au paragraphe suivant (1), la loi de 1900 avait implicitement abrogé cette prérogative. Il ne semble pas toutefois que ce soit là un argument suffisant pour ne pas appliquer les prescriptions de la circulaire de 1898. L'existence, d'ailleurs, dans les colonies à sénatus-consulte, d'un budget rectificatif, pallie dans une certaine mesure à cet inconvénient.

* * *

§ 2. LA RÉFORME DES DÉPENSES OBLIGATOIRES DE 1918

La proposition de loi du 11 mars 1915. — Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi portant réforme de la constitution de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, du 11 mars 1915, déjà partiellement examinée (2), les auteurs s'exprimaient ainsi :

« Nous posons en fait que toutes les dépenses inscrites actuellement aux budgets des vieilles colonies sont des dépenses obligatoires.

(1) Voir page 172, note 2.

(2) Voir pages 65 et suivantes.

Qui pourrait contester l'impossibilité de supprimer les dépenses de personnel et de matériel des régies financières et des services chargés de faire rentrer l'impôt sous toutes ses formes ; de supprimer les dépenses des travaux publics, des postes et télégraphes, etc., etc.?

« Et pourtant ces dépenses sont dites facultatives. Toute faculté dont on ne peut pas user se traduit par une obligation positive ou négative.

« Il faut donc, pour que le Conseil d'Etat soit en mesure d'apprécier la légitimité ou le bien fondé de certaines décisions des assemblées locales, tendant, par exemple, à des réductions de crédits, qu'il puisse considérer les points envisagés, non seulement en eux-mêmes, mais encore par rapport à l'ensemble des charges qui pèsent sur la colonie et à ses forces contributives.

« C'est pourquoi nous demandons que toutes les dépenses obligatoires en fait, pour les colonies, le soient aussi en droit et soient soumises au même régime.

Le texte de la proposition de loi comprenait, en effet, plusieurs articles relatifs aux dépenses obligatoires :

« Art. 22. — Le budget de chaque département comprend des dépenses obligatoires dont la nomenclature est fixée par la loi, et des dépenses facultatives. Des règlements d'administration publique fixeront, pour chaque service, et par période triennale, le maximum des dépenses publiques.

« Art. 23. — Les règlements d'administration publique prévus à l'article précédent seront rendus après délibération des conseils généraux des départements intéressés. »

« Lorsque le conseil général proposera une réduction du maximum établi pour une dépense, si le Conseil d'Etat ne croit pas devoir approuver immédiatement cette proposition, le *statu quo* sera provisoirement maintenu. Si, aux deux sessions budgétaires suivantes, l'assemblée confirme son vote, ce vote deviendra alors exécutoire pour une année, à l'expiration de laquelle le conseil général sera appelé à nouveau à délibérer, et un décret en Conseil d'Etat statuera définitivement pour une nouvelle période de trois années.

« En aucun cas, le conseil général ne pourra prendre l'initiative de décisions tendant à majorer le maximum fixé pour une dépense obligatoire, même en donnant à cette majoration le caractère de dépense facultative.

« Art. 27. — Les dépenses obligatoires des budgets de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion sont » : (suivaient 22 rubriques se rapportant aux dettes exigibles et aux principaux services, une 23^e pour les dépenses imprévues et une 24^e visant toutes les autres dépenses légalement déclarées obligatoires).

L'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 avait décidé :

« Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés pour chaque colonie par décret en Conseil d'Etat. Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé, s'il y a lieu, par colonie.

« Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives. »

La proposition de 1915 rendait obligatoire la presque totalité des dépenses, laissait la fixation du maximum par période triennale au Conseil d'Etat, mais instituait toutefois pour la réduction du maximum une procédure assez complexe, peut-être non dépourvue d'intérêt, et supprimait la prérogative des conseils généraux d'Amérique et de la Réunion de voter, à titre de dépenses facultatives, des suppléments de crédits pour les services assurés par les dépenses obligatoires. Ces dispositions n'ont d'ailleurs pas été, pour la plupart, reprises dans les amendements ultérieurs.

Elaboration de l'article 55 A de la loi du 29 juin 1918. — L'amendement du 5 mars 1918 de M. Boisneuf au projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils de l'année 1918, et dont il a également déjà été question, comportait deux articles, 17 *bis* et 17 *ter*, ainsi conçus :

« *Art. 17 bis.* — Le régime financier des colonies est modifié, à partir du 1^{er} janvier 1919, conformément aux dispositions suivantes :

« Le budget de chaque colonie comprend :

« 1^o Les recettes de toute nature régulièrement autorisées ;

« 2^o Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie intéressant la colonie.

« Des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat.

« Des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

« La loi annuelle de finances règle chaque année la question de la subvention accordée à chaque colonie ou du contingent qui lui est imposé.

« *Art. 17 ter.* — Les budgets des dépenses se divisent en deux sections, comprenant :

« La première, les dépenses obligatoires ; la seconde, les dépenses facultatives. La nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés, pour chaque colonie, par décret en Conseil d'Etat. Ces décrets seront révisés tous les cinq ans. Ils seront rendus, dans les colonies pourvues de conseil généraux, après délibérations et sur propositions de ces assemblées. Les modifications apportées à ces propositions seront motivées. Le rapport au Président de la République reproduira les motifs qui ont inspiré les propositions du conseil général, les conclusions du gouverneur, en même temps que celles du Ministre des Colonies et l'avis motivé du Conseil d'Etat.

« Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives. »

L'article 17 *bis* n'ayant pas finalement été retenu, l'examen en sera bref.

L'article 33, § 1^{er}, de la loi de 1900 s'était borné à poser un principe :

« Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie *sont supportées en principe* par les budgets des colonies. »

La proposition lui substituait une formule rigide non sans inconvénients.

La composition des budgets des colonies est définie par l'article 72 du décret du 30 décembre 1912 (recettes ordinaires, recettes extraordinaires, dépenses ordinaires, dépenses extraordinaires), qui se place à un point de vue général et autre que celui assez spécial des rapports de l'Etat et des colonies. Les dépenses civiles intéressant les colonies ne sont pas toujours toutes à leur charge. Il y a des exceptions révélées par l'examen du budget colonial qui, il est vrai, tendent à disparaître (actuellement, en partie, le « chemin de fer et port de la Réunion » et un certain nombre d'autres en 1918 : service des phares de Saint-Pierre et Miquelon, etc...). Le budget peut comprendre d'autres dépenses que les dépenses civiles, quand ce ne serait que les contingents imposés pour les dépenses militaires. Les subventions peuvent être allouées en dehors de la loi de finances (sinistres, etc...).

Ce n'étaient là que des différences de détail, ayant leur

origine dans les articles 5 et 6 du sénatus-consulte de 1866 qui avaient inspiré la proposition de loi, mais néanmoins susceptibles d'entraîner des difficultés dans l'application.

Les articles 17 *bis* et 17 *ter* de l'amendement du 5 mars 1918 visaient l'ensemble des colonies. Par suite, l'article 17 *ter* transformait radicalement les bases du régime financier des colonies en matière de dépenses obligatoires.

L'article 33, § 2, de la loi de finances du 13 avril 1900 n'envisageait en effet que les colonies à conseils généraux. La proposition, non seulement supprimait la distinction des deux catégories de colonies à conseils généraux, mais étendait le régime ainsi institué à toutes les colonies. Les colonies à conseils coloniaux auraient pu y trouver quelque avantage. Dans les colonies non pourvues d'assemblées délibérantes, bien que la classification en dépenses obligatoires et dépenses facultatives y existe, tout au moins théoriquement (1), l'état de subordination du gouverneur, par rapport au pouvoir central, empêche présentement une semblable réforme de comporter des résultats pratiques. Et il semble préférable de ne pas imposer au Conseil d'Etat un surcroît de travail sans aucun bénéfice appréciable.

L'article 17 *ter* reprenait, pour la division des dépenses, l'article 7 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

« Art. 7. — Le budget des dépenses est divisé en deux sections, comprenant :

« La première, les dépenses obligatoires ;

« La deuxième, les dépenses facultatives.

Le § 2 de l'article 33 de la loi du 14 avril 1900 se borne à dire :

« Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. »

La division proposée par l'article 17 *ter*, comme celle du sénatus-consulte de 1866, aboutissait à partager des dépenses se rapportant à un même objet en deux chapitres distincts. On avait pu sans enfreindre la loi de 1900, en utilisant deux

(1) Voir pages 35 et 182.

colonnes, grouper dans un même chapitre toutes les dépenses relatives à « des services corrélatifs de même nature » (1), disposition consacrée par les articles 78 et 79 du décret financier du 30 décembre 1912.

Le sénatus-consulte de 1866 donnait la liste des dépenses obligatoires. La méthode instituée aux Antilles et à la Réunion par la loi de 1900, et qui avait été primitivement envisagée pour l'ensemble des colonies à conseils généraux, a, dans son principe, le mérite de mieux réserver les prérogatives du pouvoir central, c'est-à-dire, en définitive, l'intérêt général, et d'éviter que ne s'éternisent des désaccords entre le conseil général et le gouverneur, susceptibles d'engendrer, par leur durée, un état d'esprit fâcheux.

Il est logique que les conseils généraux formulent leur avis sur la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires ; il serait plus contestable qu'elles ne puissent être établies que selon les propositions des conseils généraux, car leur en laisser l'initiative serait, dans une très large mesure, les en rendre maîtres. Une colonie n'est pas, malgré tout, un organisme isolé. L'article 17 *ter* admettait la modification des propositions du conseil général, donc des suppressions ou des additions, au moins partielles. Les décrets devant être révisés tous les cinq ans seulement, le conseil général pouvait cependant se refuser à toute proposition dans l'intervalle.

Les obligations imposées à la contexture du rapport au Président de la République n'étaient pas sans soulever quelques objections. La production des différentes pièces aboutissait en somme à une sorte d'appel à l'opinion publique. Elle pouvait entraver la liberté d'expression des gouverneurs et parfois aussi placer les conseils généraux dans des situations peu brillantes. C'était risquer d'envenimer des conflits.

Le paragraphe B de l'article 55, relatif aux taxes et contributions, prévoit bien que les tarifs votés peuvent être annulés par décret rendu sur le rapport motivé du Ministre des Colonies. Mais la disposition de l'article 17 *ter* de l'amendement

(1) Voir C. Merly « Le régime financier des colonies », la note de l'article 79.

allait beaucoup plus loin. Elle conduisait à exposer les divergences de vues, non pas seulement du conseil général et de l'administration, mais celles pouvant exister entre le gouverneur, le Ministre et le Conseil d'Etat (1).

Examen de l'article 55, § A, de la loi du 29 juin 1918. — Un nouveau texte proposé par M. Boisneuf, modifiant seulement le paragraphe 2 de l'article 33 de la loi de 1900, fut finalement adopté et devint le paragraphe A de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918.

« A) Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion, la nomenclature des dépenses obligatoires est établie par décret en Conseil d'Etat, rendu après avis du conseil général.

« Si les dépenses obligatoires ont été omises, ou si le gouverneur en conseil privé estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur peut y pourvoir provisoirement, soit à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues, soit au moyen d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, et il en réfère d'urgence au Ministre des Colonies et, le cas échéant, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique et inséré au Journal Officiel de la République française et au Journal Officiel de la colonie. Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office comme il est dit ci-dessus et, à défaut, au moyen d'une majoration de taxes faite par le décret d'inscription d'office.

Le premier alinéa rend obligatoire l'avis du conseil général.

(1) Loi du 24 mai 1872, portant réorganisation du Conseil d'Etat, art. 13 : « ... Les décrets rendus après délibération d'une ou plusieurs sections mentionnent que ces sections ont été entendues. » Une loi peut évidemment décider que les avis du Conseil d'Etat sur certaines matières seront publiés. Ce serait accroître d'ailleurs l'importance de ces avis, encore qu'ils soient, peut-on dire, toujours suivis.

Fuzier-Hermann. — Commentaire relatif au Conseil d'Etat, § 316 :

« De la nature même des attributions du Conseil d'Etat comme conseil du gouvernement, il résulte que les solutions données par lui aux questions dont il est saisi ne doivent, en principe, être communiquées qu'au Ministre et ne sont pas destinées à être livrées à la publicité, du moins, c'est au Ministre intéressé qu'il appartient d'autoriser la publication des avis du conseil.

« En fait, il n'est d'usage de publier un avis du Conseil d'Etat que lorsqu'il s'agit de fixer un point de doctrine ou de jurisprudence générale et non lorsque cet avis concerne des questions particulières, encore moins s'il tend à faire repousser une proposition présentée par une assemblée élue, par laquelle le gouvernement n'est pas lié. »

Le deuxième est inspiré de l'article 8 du sénatus-consulte de 1866, article alors en vigueur dans la mesure compatible avec la loi de 1900 et ainsi libellé :

« Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le gouverneur, en conseil privé, estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le gouverneur y pourvoit provisoirement à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues.

« En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au Ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations.

« Il est pourvu par le gouverneur, en conseil privé, à l'acquittement de ces dépenses au moyen soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes. »

L'inscription d'office au budget des dépenses obligatoires omises ou insuffisamment dotées est réalisée dans la loi de 1918 par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu, au lieu d'un simple arrêté ministériel comme dans le sénatus-consulte de 1866. Cette disposition a permis la suppression du maximum des dépenses obligatoires. Il n'y a, en réalité, de changé, par rapport au système de 1900, que l'ordre dans lequel interviennent l'administration et le conseil d'Etat, et aussi, la substitution de l'assemblée générale du Conseil d'Etat à une des sections. Que le Département soumette au Conseil d'Etat un projet de décret fixant le maximum des dépenses obligatoires, conformément à la loi de 1900, ou un projet de décret portant inscription d'office lorsqu'il juge que ces dépenses ne sont pas convenablement prévues, ce ne sont là que des modalités.

Tandis que le sénatus-consulte de 1866 imposait au gouverneur d'imputer provisoirement les dépenses obligatoires non votées sur le fonds de dépenses diverses et imprévues et, en cas d'insuffisance de ce fonds, empêchait toute autre solution avant la décision du Ministre (arrêt du Conseil d'Etat du 24 novembre 1911), la loi de 1918 permet d'y pourvoir provisoirement, aussi bien à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues qu'au moyen d'une réduction des dépenses

facultatives ou par l'emploi des fonds libres. Aucun ordre de priorité ne résulte de l'article 55.

Il fut donné, lors de la discussion, à l'expression : « imputation sur les fonds libres », dans l'examen de l'amendement, le sens de : « prélèvement sur les fonds de la caisse de réserve ». C'est une interprétation contestable, car comme la majoration de taxes n'a lieu pour satisfaire au paiement des dépenses inscrites d'office, que lorsque les autres moyens sont épuisés (aussi bien sous le régime de 1918 qu'antérieurement), il en résulte que les fonds de la caisse de réserve sont à la disposition du conseil général, conclusion au moins inattendue qui, en pratique, n'a d'ailleurs pas été maintenue (1).

Le gouverneur ne possède pas le droit d'augmenter les tarifs des taxes. Cette prérogative prévue au sénatus-consulte de 1866 avait été, en fait, supprimée par la loi de 1900, comme l'indique d'ailleurs l'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903 (2). Tandis que le sénatus-consulte de 1866 spécifiait que le gouverneur « pourvoit provisoirement » aux dépenses obligatoires, la loi de 1918 dit simplement : « Le gouverneur

(1) Voir pages 216 et 217.

(2) Avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1903.

Troisième question : Lorsque le gouverneur doit pourvoir à l'acquittement des dépenses obligatoires inscrites d'office par le Ministre, faut-il encore, par application du sénatus-consulte de 1866, relever le tarif des taxes pour créer des ressources nouvelles ?

Considérant que l'article 8 du sénatus-consulte de 1866 dispose qu'à la suite de l'inscription d'office par le Ministre des dépenses obligatoires omises ou réduites par le conseil général, il est pourvu à leur acquittement au moyen, soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, soit, à défaut, d'une augmentation du tarif des taxes.

Considérant que cette dernière procédure suppose que le conseil général n'a pas seulement relevé le montant des dépenses facultatives d'un chiffre égal ou supérieur à la réduction des dépenses obligatoires, ce à quoi le pouvoir de régler le budget conféré au gouverneur obvie suffisamment, même au cas où le conseil général aurait en même temps majoré les recettes, la jurisprudence reconnaissant au chef de la colonie le droit de rectifier les estimations en conseil privé, mais encore que cette assemblée a abaissé le tarif des taxes ;

Que, sous l'empire du sénatus-consulte de 1866 qui rendait (art. 1 et 2) le conseil général maître absolu des tarifs, la prérogative du gouverneur en cette matière répondait à une nécessité absolue ; qu'il n'en est plus ainsi aujourd'hui, l'article 33 de la loi du 13 avril 1900 n'ayant laissé à l'assemblée locale qu'un simple droit de délibération, sous réserve de l'approbation du pouvoir central.

Qu'il y a lieu d'en conclure que le pouvoir donné au gouverneur par l'article 8 du sénatus-consulte de 1866, et devenu sans objet, a été implicitement abrogé par le texte précité ;

Qu'on ne saurait tirer argument contre cette interprétation des retards pré-

peut y pourvoir provisoirement ». Mais c'est plutôt là pratiquement, comme on l'a vu précédemment (1), une simple nuance.

La circulaire ministérielle du 2 août 1918, déjà citée, commente ainsi cette réforme :

« Aux termes de la loi nouvelle, seule la nomenclature des dépenses obligatoires sera fixée par décret en Conseil d'Etat, rendu après avis du conseil général, et les conseils généraux détermineront eux-mêmes le montant de ces dépenses, les précautions étant d'ailleurs prises pour assurer l'inscription qui serait omise et le relèvement des dotations insuffisantes. A ce sujet je crois devoir vous signaler qu'au cas où des difficultés de cette nature viendraient à se représenter, il y aurait lieu de m'en avertir d'urgence, sans préjudice des mesures que la loi permet aux gouverneurs de prendre d'office.

« Ainsi se trouve supprimé le pouvoir du gouvernement de fixer le maximum des dépenses obligatoires. Il n'y a aucun inconvénient à cette suppression, et le pouvoir nouveau donné aux conseils généraux des colonies d'Amérique et de la Réunion n'offrira aucun danger si un contrôle sérieux et soutenu, dont l'initiative vous incombe, est exercé sur leurs délibérations et sur leur vote. »

Evolution des dépenses obligatoires dans les colonies d'Amérique et à la Réunion. — On peut ainsi résumer, dans un tableau, l'évolution de la réglementation des dépenses obligatoires des colonies à sénatus-consulte :

(Voir le tableau d'autre part)

judiciales que peut comporter l'examen des délibérations par le Conseil d'Etat, les inconvénients qui eussent pu en résulter pour les services intéressés étant prévus par la disposition de l'avant-dernier alinéa du § 3 de l'art. 33, d'après lequel la perception des taxes se fait sur les bases anciennes, jusqu'à ce que la décision du Conseil d'Etat soit intervenue.

(1) Voir page 164.

	Sénatus-consulte de 1854 (1)	Sénatus-consulte de 1866 (1)	Loi de 1900	Loi de 1918
Nomenclature des dépenses obliga- toires	Décret.	Sénatus-consulte	Décret en Conseil d'Etat.	Décret en Conseil d'Etat sur avis du Conseil général,
Maximum	Néant.	Néant.	Décret en Conseil d'Etat.	Néant.
Fixation du montant.....	Néant.	Néant.	Ministre (éventuel- lement dans la li- mite du maxi- mum).	Néant.
Inscription d'office.....	Gouverneur.	Ministre Gouverneur (provisoirement)	Ministre - Gouver- neur (provisoire- ment).	<i>Décret, le Conseil d'Etat entendu.</i> Gouverneur (fa- cultativement et provisoirement.)
Détermination des moyens en cas d'inscription d'office.....	Gouverneur.	Gouverneur.	Gouverneur. Décret en Conseil d'Etat en cas de majora- tion de taxes.	<i>Décret, le Conseil d'Etat entendu.</i> Gouverneur (fa- cultativement et provisoirement, sauf en cas de majoration de ta- xes).



§ 3. LA SUPPRESSION DU CONSEIL GÉNÉRAL DU SÉNÉGAL

Causes financières de la réforme du décret du 4 décembre 1920. — Il ne rentre pas dans le cadre de cette étude d'examiner en détail le décret du 4 décembre 1920 « portant réorganisation administrative du Sénégal et créant un conseil colonial de cette colonie ».

Le rapport au Président de la République donne les causes économiques et surtout financières de la réforme ; ces dernières seules sont reproduites :

(1) La Guyane qui, d'après la loi de 1900, est rangée dans la catégorie comprenant les colonies d'Amérique et la Réunion, était soumise au régime des décrets par le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Les deux premières colonnes ne la concerne pas.

« L'organisation du Sénégal, telle qu'elle résulte des dispositions du décret du 13 février 1904, comporte la division de la colonie en deux territoires pourvus d'une organisation administrative et financière distincte, les territoires d'administration directe et les pays de protectorat. Les premiers administrés par le lieutenant-gouverneur, assisté d'un conseil privé, relevant en outre de la juridiction d'un conseil général institué par le décret du 4 février 1879 ; les seconds dotés d'un régime analogue à celui des autres colonies du groupe. »

« ... La dualité de budgets, conséquence de la différence radicale de régime administratif des deux portions de territoire composant la colonie, n'a pas manqué d'occasionner, avec le temps, de réelles complications financières ; la superposition des deux organisations et même des deux législations qu'elle implique, a fini par créer une situation dont les multiples inconvénients sont de tous les instants.

« L'institution du gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française et du budget général qui lui est propre en vertu du décret du 18 octobre 1904 est encore venue aggraver ces inconvénients.

« Privé d'une partie considérable de ses ressources, le budget géré par le conseil général ne peut plus désormais s'équilibrer qu'au moyen de subventions du budget général et du budget des pays de protectorat, tandis qu'au contraire, ce dernier verse une subvention au budget général. Une organisation aussi compliquée ne peut qu'apporter de la confusion et de l'obscurité dans les budgets et les comptes, en même temps qu'elle entraîne des augmentations de dépenses injustifiées.

« C'est pour ces motifs que les divers gouverneurs généraux qui se sont succédé... ont préconisé des réformes tendant toutes vers l'unification administrative et financière de la colonie du Sénégal. »

Les difficultés n'étaient guère contestables. En 1917, lors des délibérations relatives au budget de 1918, le conseil général, tout en s'opposant à de nouveaux impôts, cependant possibles, disent les documents officiels, revendiqua l'incorporation au budget de toutes les dépenses obligatoires qui en avaient été distraites depuis 1913, faute de ressources, et inscrites au budget des pays de protectorat, comptant couvrir le déficit, sans accroître la charge des électeurs, par les contributions du budget général et des pays de protectorat.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1922, qui ne pré-

sentait plus d'ailleurs qu'un intérêt rétrospectif, donna raison au conseil général et annula les actes arrêtant le budget de 1918 des territoires d'administration directe et le rendant exécutoire,

« en tant, du moins, que lesdits actes ont distrait du budget des territoires d'administration directe, pour les inscrire au budget des pays de protectorat, les dépenses ci-dessus mentionnées, les recettes nécessaires pour y faire face et celles des services publics indûment distraits. »

L'arrêt ne dit pas clairement si des contributions du budget général et des pays de protectorat pouvaient être exigées pour combler le déficit. La conclusion du Conseil d'Etat est d'ailleurs discutable (1-2).

Le rapport de présentation du décret du 4 décembre 1920, poursuit, au sujet des attributions du conseil colonial créé :

« L'assemblée ainsi constituée exercera les attributions dévolues au conseil général par le décret du 4 février 1879, sous réserve. toutefois, en matière financière, de modifications décidées en appli-

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 10 mars 1922.

Le conseil général fait notamment valoir :

« Qu'il a été inexactement objecté que le conseil général avait refusé de pourvoir aux dépenses obligatoires dont il réclame le rétablissement au budget des territoires d'administration directe ; qu'en effet le déficit du budget de 1918 ne dépasse pas, en réalité, 2.918.000 fr., déficit provenant en majeure partie, du transfert effectué en 1904 du budget local au budget du gouvernement général des 8/10^{es} des recettes qui devaient être inscrites au premier de ces budgets ; *qu'au surplus, la circonstance que le budget des territoires d'administration directe aurait été en déficit, n'autorisait pas l'administration à violer les dispositions formelles de la loi du 13 avril 1900* ».

L'argumentation du Conseil d'Etat est basée sur la loi de 1900 et paraît contestable. L'article 33, § 1, de la loi du 13 avril 1900, dit bien : « Toutes les dépenses civiles et de gendarmerie sont supportées *en principe* par les budgets des colonies », et il s'agissait en la circonstance de dépenses civiles, mais ce n'est cependant pas une règle absolue. D'ailleurs, cette disposition semble beaucoup plus concerner, comme l'indique la suite de l'article, les rapports des colonies et de la métropole que les rapports des colonies d'un groupe et particulièrement de l'A. O. F. où le décret du 18 octobre 1904 a déterminé la répartition des dépenses entre les différents budgets.

Le § 2 de l'article 33 de la loi de 1900 précise que « les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et dépenses facultatives » ... Que « les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que ... (suit l'énumération) ». Il n'en résulte pas que l'administration qui a l'initiative des dépenses facultatives, et à plus forte raison des dépenses obligatoires, doit nécessairement exercer un droit qui est tout en sa faveur. Elle paraît libre de ne pas imposer cette charge à la colonie si elle le juge utile. Une partie de ces dépenses obligatoires est d'ailleurs inscrite au budget général (Inspection des Colonies, etc..., décret du 18 octobre 1904) ; elles peuvent donc ne pas figurer toutes au budget local. Il semble, en conséquence, que la loi de 1900 ne permette pas de dire que les dépenses obliga-

cation du principe décentralisateur qui a déjà présidé, dans le même ordre d'idées, au décret du 4 juillet 1920 (approbation des budgets de l'A. O. F.) »

Et il conclut :

« Tout en réalisant une unité et une simplification dont l'absence se faisait sentir gravement, il affecte en outre un caractère éminemment libéral, puisqu'il place la colonie tout entière sous la juridiction d'une assemblée locale dont les membres, uniquement recrutés par voie d'élection, seront réellement les représentants qualifiés de l'ensemble de la population ... »

Le conseil général du Sénégal, institué par le décret du 4 février 1879, a été supprimé par décret comme l'avaient été les conseils généraux de Saint-Pierre et Miquelon et des Etablissements d'Océanie.

Il va de soi que le Sénégal cessant d'être doté d'un conseil général n'est plus soumis aux dispositions du § 2 de l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, fixant la nomenclature des dépenses obligatoires dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie (1).

toires devaient être inscrites au budget des territoires d'administration directe.

L'illégalité des actes attaqués pourrait résulter d'autres textes, si par exemple, il s'agissait de matières rentrant dans la compétence du conseil général en dehors du point de vue budgétaire.

On pourrait également se référer au décret du 18 octobre 1904 qui a réparti les dépenses entre les budgets locaux et le budget général. Mais, sont seulement en cause les deux budgets du Sénégal. Or, si le décret du 18 octobre 1904 a bien institué la dualité budgétaire, il n'a pas indiqué comment seraient supportées les dépenses résultant de services communs. Ce sont justement ces services communs (gouvernement, secrétariat général, postes et télégraphes...) qui font l'objet du litige. Devant la carence des textes, l'intervention du gouverneur général, dépositaire des pouvoirs de la République, chargé de l'organisation des services publics, pouvait se justifier.

(2) Une dépêche du 13 juillet 1918 du Département posa en principe que les dépenses de gouvernement et d'administration générale (dans la limite des actes organiques du gouvernement général) incombait au budget des territoires d'administration directe et non au budget des pays de protectorat, sous la réserve que, en cas d'insuffisance de ressources du premier budget, le second verserait une subvention. Ce système aboutissait à un budget des territoires d'administration directe de 6.400.000 fr., dont 3.700.000 provenant de la contribution du budget des pays de protectorat, bailleur de fonds de l'assemblée locale. Il ne fut cependant pas appliqué. La dépêche visée fut invoquée dans le mémoire présenté par le conseil général comme justifiant le pourvoi. (Voir l'arrêt du 10 mars 1922 cité plus haut, au « Recueil des arrêts du Conseil d'Etat » (Panhard).

(1) Rapport au nom de la Commission de l'Algérie, des colonies et des protectorats du 14 février 1922, par M. Diagne, député, sur le projet de loi du 4 novembre 1921 tendant à compléter l'énumération des dépenses obli-

Distinction des conseils généraux et coloniaux. — Seulement, il convient de remarquer que le critérium permettant de distinguer nettement un conseil général de toute autre assemblée délibérante d'une autre colonie n'est pas toujours mis en évidence.

On trouve, en effet, des conseils généraux régis par les sénatus-consultes et des conseils généraux institués par décrets. Les textes sont très peu différents.

Le conseil colonial du Sénégal a, dit le rapport précédant le décret du 4 décembre 1920, les attributions de l'ancien conseil général. Doit-on rechercher, dans la composition et les modalités de recrutement, les caractéristiques du conseil général? L'organisation du conseil colonial du Sénégal a d'ailleurs été modifiée par les décrets des 13 mars 1921 et surtout 30 mars 1925 dans un sens plus représentatif, avec des attributions élargies. Les deux conseils coloniaux existants appartiennent à des colonies dites « groupées en gouvernements généraux »,

gatoires des colonies d'Océanie, d'Afrique et d'Asie pourvues de conseils généraux.

« Jusqu'à présent, les dépenses obligatoires imposées au budget du Sénégal étaient, on l'a vu, fixées par la loi. Le décret du 4 décembre 1920, créant le conseil colonial du Sénégal substitué au conseil général, avec une juridiction, sinon une compétence élargie, dépossède le Parlement de son droit souverain, la colonie de ses garanties essentielles et remet au gouverneur général les attributions conférées aux deux Chambres.

« On peut se demander, au point de vue constitutionnel, si un décret peut valablement amender un texte législatif délibéré par les Chambres, même le mettre à néant, et si le changement de dénomination d'une assemblée locale peut modifier les garanties qu'elle tient de la loi.

« Pour notre part nous ne le croyons pas ».

De même, dans le « Manuel du Conseiller général des Colonies » de M. Boisseau.

La question a d'ailleurs été résolue au cours de la séance du Conseil d'Etat d'où est sorti l'arrêt du 29 mai 1908.

Les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Tardieu sont analysées dans Panhard (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat).

« ... Les possessions françaises en Afrique, y compris le Sénégal, étant soumises au régime des décrets, le Président de la République a le droit d'organiser ces possessions au mieux des intérêts nationaux ; il peut, à sa volonté, créer ou supprimer des colonies ; il a pu syndiquer obligatoirement la colonie du Sénégal avec les colonies voisines, et superposer à leurs diverses personnalités celle de l'A. O. F. ; il a pu doter la personnalité supérieure d'un budget, de ressources propres ; les colonies syndiquées ne peuvent contester les droits de l'administration du syndicat d'établir des taxes...

« ... Le gouvernement pourrait, malgré la loi de 1900 supprimer une colonie, le conseil général d'une colonie... » Les conclusions du Commissaire du gouvernement sont reproduites *in-extenso* dans le Dareste : « Recueil de législation et de jurisprudence coloniales », 1908.

ce qui entraîne certaines conséquences financières. Mais le conseil général du Sénégal a subsisté jusqu'en 1920.

Le rapport de présentation du décret du 8 février 1880, instituant le conseil colonial de Cochinchine, semble indiquer le caractère qui permet d'identifier un conseil général.

« Quant à ses attributions, le conseil est investi de la plupart de celles qui sont conférées aux conseils généraux des colonies qui sont pourvues de cet organe...

« La conquête encore récente ne permet pas de doter la population autochtone de tous les droits acquis aux *citoyens français*. D'un autre côté, le nombre restreint de nos nationaux fixés dans ce pays ne saurait comporter à leur profit l'établissement de la *représentation métropolitaine*. »

La distinction serait ainsi basée sur la qualité de citoyen français des élus et électeurs.

*
* * *

§ 4. LES DÉPENSES OBLIGATOIRES

DES COLONIES NON POURVUES DE CONSEILS GÉNÉRAUX

Colonies à conseils coloniaux. — L'article 46 du décret du 20 novembre 1882 divisait les dépenses locales en dépenses obligatoires et facultatives sans distinction de colonies, et renvoyait pour l'énumération des premières aux actes organiques en vigueur dans chaque colonie.

L'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 ne s'est occupé que des colonies à conseils généraux.

L'article 78 du décret du 30 décembre 1912 a repris la classification générale du décret de 1882 :

« Les dépenses ordinaires se divisent en dépenses obligatoires et dépenses facultatives. La répartition en est effectuée dans chaque budget conformément aux prescriptions des lois et décrets. »

Et le commentaire ajoute :

« Dans les colonies non pourvues de conseils généraux, toutes les dépenses ordinaires sont facultatives, sous réserve des dettes exigibles et des obligations résultant des lois de finances ou des décrets organiques fixant les cadres et traitements de diverses catégories de fonctionnaires. »

Cette interprétation n'explique certainement pas que les actes organiques instituant le conseil colonial de Cochinchine, et tout récemment le conseil colonial du Sénégal, contiennent des nomenclatures de dépenses obligatoires ne se référant ni à des lois de finances, ni à des décrets réglementant le personnel.

Ces textes s'inspirent sans doute de ceux des conseils généraux (rapports de présentation des décrets du 4 décembre 1920, Sénégal, et 8 février 1880, Cochinchine,) et tous les décrets d'institution des conseils généraux reproduisent, dans l'ensemble, le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, mais cela n'éclaire en rien le système des dépenses obligatoires des colonies à conseils coloniaux.

Le commentaire de l'article 79 du décret de 1912 ne fait que reprendre, sous une forme peu différente, celui de l'article 78 (1).

Le décret du 4 décembre 1920, « portant réorganisation administrative du Sénégal et créant un conseil colonial de cette colonie », déclare que sont obligatoires :

.
« 3° Les frais de fonctionnement des services organisés par décret ou arrêté du gouverneur général.

« 4° Les fonds secrets tels qu'ils sont fixés par le gouverneur général et répartis par le lieutenant-gouverneur.

« 5° Les subventions, contributions ou contingents au profit... du gouvernement général tels qu'ils sont fixés par les règlements.

Et l'on est conduit à rapprocher ces dispositions du premier alinéa du paragraphe B de l'article 127 de la loi de finances du 13 juillet 1911 (art. 83 du décret du 30 décembre 1912) :

« En dehors des dépenses inscrites dans un budget général ou local, nulle dépense ne peut être mise à la charge de ce budget si ce n'est en vertu d'une loi. »

(1) On remarquera que le texte du décret se borne à une formule très générale. La Commission avait tout d'abord rédigé un article assez développé relatif aux dépenses obligatoires des colonies, mais elle décida finalement de reporter au commentaire tous les textes législatifs visant des cas particuliers ou exceptionnels (tels ceux des colonies à conseils généraux), se bornant à une rédaction excessivement large.

On a pu citer à ce sujet la conception différente qui a prévalu dans le décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale.

Texte qui, dès le début, a été interprété :

« En ce sens que le pouvoir central ne pourra plus désormais imposer d'office une dépense à une colonie, si ce n'est en vertu d'une loi. »

Il n'y a pas, comme on pourrait être tenté de le croire, opposition entre le décret du 4 décembre 1920, postérieur à la loi de 1911, par exemple, — pour prendre un cas concret — et l'article 127 B, premier alinéa de cette loi (1).

Il suffit de remarquer que le conseil colonial du Sénégal n'a point la prérogative d'établir seul le budget. L'art. 48 du décret du 4 décembre 1920 précise en effet :

« Si le conseil colonial omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires, le crédit nécessaire y est inscrit d'office par le lieutenant-gouverneur en conseil privé, qui y pourvoit par la réduction des dépenses facultatives. »

Autrement dit, le conseil colonial n'est pas à lui seul la colonie. Le budget exige la collaboration du conseil colonial et du gouverneur, mais celui-ci a, en matière de dépenses obligatoires, le dernier mot. L'intervention du gouverneur maintient ainsi constamment ces dépenses dans le cadre de la loi de 1911, puisqu'elles se trouvent inscrites au budget par les autorités compétentes pour l'établir.

Le lieutenant-gouverneur, subordonné du gouverneur général et du Ministre, est soumis au pouvoir hiérarchique en tant que chargé de l'exécution des actes de l'autorité supérieure. Le Sénégal rentrant dans le groupe des colonies soumises au régime des décrets, les décrets et les arrêtés du gouverneur général — ce dernier en raison des pouvoirs qui lui sont conférés par les textes organiques — s'imposent au lieutenant-gouverneur, en tant qu'ils sont pris dans les limites des compétences respectives des différentes autorités. Par suite, il est tenu de veiller à l'application stricte de la mesure d'ordre général que constitue le décret du 4 décembre 1920 et des dispositions qui en sont les conséquences.

(1) Voir page 33.

Autres colonies. — Une note de la Commission de 1911, en réponse au problème justement examiné, précise que la contexture uniforme adoptée pour les différents budgets et comportant une double colonne, l'une affectée aux dépenses obligatoires, l'autre aux dépenses facultatives, « a été acceptée pour faciliter les rapprochements ». C'est laisser entendre que la distinction des dépenses en deux catégories ne répond pas pour les colonies non pourvues de conseils généraux, et l'on peut même ajouter de conseils coloniaux, à une nécessité.

La division en dépenses obligatoires et facultatives « n'a pas la même portée dans les diverses colonies, selon qu'il existe ou non un conseil général ». (Commentaire de l'art. 79). La règle de l'article 127 B de la loi de finances du 13 juillet 1911, citée à la rubrique précédente, est sans grande conséquence pratique pour les budgets des colonies non pourvues d'assemblées délibérantes (1).

Le commentaire de l'article 78 donne une liste de dépenses obligatoires dans toutes les colonies et résultant généralement de lois de finances (2).

Certaines de ces dépenses, pour autant qu'elles n'influent pas sur le budget de l'Etat, et respectent les prescriptions de l'article 33, § 1, de la loi de finances du 13 avril 1900, relatives au principe de l'autonomie financière, auraient pu tout aussi bien être imposées par décret dans les colonies non pourvues de conseils généraux, mais il est bien évident qu'un texte unique pour l'ensemble des colonies est préférable. On est ainsi conduit à adopter la procédure législative, seule applicable aux colonies à conseils généraux d'Océanie et d'Asie.

Les textes organiques des gouvernements généraux de l'Indochine, de l'A. O. F., de l'A. E. F. présentent une liste de dépenses auxquelles doit pourvoir le budget général. Sans doute, ces dépenses sont-elles obligatoires, toutefois le but poursuivi a été non pas de marquer ce caractère, mais d'établir une répartition entre les différents budgets du groupe.

(1) Voir page 35.

(2) Certaines dépenses obligatoires sont imposées par d'autres lois que des lois de finances. Exemple : la loi douanière du 11 janvier 1892 (art. 6). On a également appliqué le système des décrets-lois : décret du 28 décembre 1926. Voir page 10, note 2.

Pareille énumération ne se retrouve pas pour les colonies dites autonomes, non pourvues d'assemblées délibérantes (Togo, Cameroun, décrets du 23 mars 1921, modifiés le 21 février 1925).

*
* * *

§ 5. VIREMENTS DE CRÉDITS

Virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre dans les colonies non pourvues d'assemblées délibérantes. — L'article 203 du décret de 1912 indique que :

« Avant de faire aucune disposition sur les crédits ouverts pour chaque exercice, les ordonnateurs répartissent, lorsqu'il y a lieu, entre les divers articles du budget, les crédits qui ont été votés par chapitres.

« Cette répartition est soumise à l'approbation du gouverneur en conseil. Elle n'établit que des subdivisions administratives, et la spécialité des crédits demeure exclusivement renfermée dans la limite des chapitres ouverts aux budgets.

« Cette répartition ne peut être modifiée que par de nouvelles décisions prises en conseil. »

La division en articles et paragraphes a donné lieu à des difficultés.

L'approbation, tout comme le vote budgétaire qui ne concerne que les colonies à conseils généraux ou coloniaux, ne vise que les chapitres.

La circulaire d'envoi du décret de 1912 ne laisse aucun doute à ce sujet :

« C'est par chapitre que les budgets du service local seront arrêtés et approuvés. Grâce à ces mesures libérales (réduction du nombre de chapitres), les gouverneurs, autorisés à se mouvoir dans l'intérieur d'un même chapitre, pourront assurer le fonctionnement des divers services, sans violer la spécialité des crédits par chapitre et sans recourir, sauf dans les cas exceptionnels, à la procédure des demandes de crédits supplémentaires. »

On a conclu des différents textes cités que, l'approbation intervenue, le gouverneur disposait à son gré des crédits du chapitre et pouvait substituer telle répartition nouvelle à l'ancienne, ouvrir de nouvelles rubriques compensées par

d'autres supprimées. Le cas s'est présenté concrètement en 1916 pour la Côte d'Ivoire.

Le Département n'est pas entré dans ces vues. Une lettre du Ministre des Colonies au gouverneur général de l'A. O. F., du 12 mai 1916, a fait remarquer que :

« le projet de budget est soumis à l'autorité investie du pouvoir d'approbation avec tous les développements justificatifs. C'est au vu de ces développements et des éclaircissements fournis à l'appui, que cette autorité est appelée à sanctionner le budget proposé. L'approbation ne porte donc pas seulement sur des chiffres, mais sur l'emploi futur des sommes prévues.

« Dès lors, le contrôle dévolu à l'autorité supérieure serait singulièrement amoindri et deviendrait même sans objet, si, au lendemain de l'approbation du budget, l'ordonnateur avait la faculté, en invoquant l'article 203, de substituer au plan de campagne primitivement défini, un programme de travaux tout différent... à l'insu, peut-être même, contrairement aux vues des autorités qui ont approuvé le budget.

« Si des dépassements provenant des différences généralement inévitables entre la prévision et le fait accompli viennent à se produire sur certains articles, rien ne s'oppose à ce qu'il y soit pourvu à l'aide des disponibilités résultant d'économies effectuées sur d'autres articles, et c'est en cela que les ordonnateurs peuvent se mouvoir à l'intérieur d'un même chapitre...

« Il ne paraît pas indispensable d'aller jusqu'à l'approbation par décret ou par arrêté du gouverneur général pour la rectification à introduire au budget, sous la condition qu'elle rentre bien dans la catégorie des dépenses du chapitre et qu'elle n'entraîne pas une augmentation de sa dotation. Il semble suffisant, mais nécessaire de la soumettre à l'adhésion préalable de l'autorité supérieure chargée du contrôle, c'est-à-dire, suivant l'espèce, à l'autorisation du Ministre ou du gouverneur général. »

Ces directives ont été complétées par une lettre du 3 janvier 1917 du Ministre des Colonies au gouverneur de l'A. O. F. :

« ... S'il y a lieu de créer des chefs de dépenses dont l'autorité chargée d'approuver le budget n'a pas eu connaissance, les nouvelles rubriques doivent être assimilées aux crédits supplémentaires. »

Et la procédure d'ouverture de crédits supplémentaires en cas d'urgence est, le cas échéant, applicable.

Virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre dans

les colonies à conseils généraux ou à conseils coloniaux. — Par suite de l'importance dans les colonies à conseils généraux de la division des dépenses obligatoires et facultatives, la question, précédemment examinée des virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre, se complique dans ces colonies d'un second problème.

L'administration a-t-elle le pouvoir d'opérer des virements entre les dépenses facultatives et les dépenses obligatoires d'un même chapitre? Le problème ne s'est jamais posé sous un aspect aussi brutal.

L'article 56 du décret de 1882 prescrivait que :

« Les virements de crédits d'un chapitre à un autre ne peuvent être opérés que sur les dépenses obligatoires et doivent être autorisés par des arrêtés des gouverneurs délibérés en conseil privé. »

Il n'interdisait donc pas les virements entre les dépenses facultatives d'un même chapitre.

Mais, actuellement, dépenses facultatives et dépenses obligatoires coexistent dans un même chapitre.

Dans quelle mesure l'administration a-t-elle le pouvoir, lorsque les crédits globaux d'un chapitre présentent des disponibilités, d'affecter, le cas échéant, les crédits d'un service aux dépenses d'un autre service, compris dans le même chapitre, autrement dit, d'augmenter les dépenses facultatives par les crédits libres des dépenses obligatoires ou inversement?

La question a été soulevée en 1916 et 1918 par la Nouvelle-Calédonie.

Une lettre du 22 novembre 1918, du Ministre des Colonies au gouverneur de la Nouvelle-Calédonie, résume le point de vue du Département :

« Il n'est pas douteux que la circulaire d'envoi du décret de 1912 n'ait entendu faire en cette matière application du principe du vote du budget par chapitre, et il n'est pas non plus contestable que ce principe soit à la base même de notre législation financière.

« Il est observé pour le budget de l'Etat. C'est celui qui a été posé par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871, ainsi conçu : « Le budget est voté par chapitre, aucun virement de crédit ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre ».

« Il en résulte que la division en articles et paragraphes dans l'intérieur d'un chapitre ne constitue pas un cadre rigide... »

« Tel est le principe. Dans la pratique, on ne saurait cependant l'appliquer d'une manière absolue. L'exécution des services inscrits au budget doit être, avant tout, conforme à la volonté présumée de l'autorité qui a accordé les crédits et qui en a le contrôle. Il convient donc d'établir des distinctions suivant la nature des dépenses envisagées ; dans chaque espèce, il appartient au gouverneur d'apprécier si la volonté de l'assemblée locale est respectée... »

« En cas d'incertitude, il est du devoir de l'administration de consulter le conseil général par le moyen qui lui paraîtra le plus approprié. S'il y a lieu de le saisir, elle le fera suivant les circonstances, soit par la demande d'un crédit supplémentaire qui peut être présenté sous une forme indicative, soit en provoquant une délibération spéciale du conseil, soit en consultant la commission coloniale... »

Autrement dit, les virements entre dépenses facultatives et dépenses obligatoires à l'intérieur d'un même chapitre ne relèvent pas de la seule initiative du gouverneur.

La question peut, d'ailleurs, être examinée sous un aspect un peu différent.

Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 avait divisé le budget des dépenses en deux sections : dépenses obligatoires, dépenses facultatives.

Si, cependant, la contexture budgétaire a été modifiée par le décret financier de 1912, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance complète des dépenses obligatoires et facultatives résultant d'un sénatus-consulte.

Cette disposition ne vise pas les conseils généraux institués par décrets. Mais le § 2 de l'article 33 de la loi de 1900, concernant tous les conseils généraux, paraît bien animé du même esprit. On remarquera, d'ailleurs, que le décret de 1912 ne fait aucune distinction dans les articles 79 (division en chapitres budgétaires) et 203 (répartition des crédits dans les chapitres) entre les différents conseils généraux. Ce qui, par conséquent, s'impose pour les uns doit également s'appliquer aux autres.

L'article 46 du décret financier de 1882 reproduisait la division du sénatus-consulte de 1866.

L'article 78 du décret financier de 1912 adopte le texte de la loi de 1900.

Il est peut-être possible d'en conclure que cette division, qui précède la classification par chapitres, a sur elle la prédominance et que les virements interdits entre les chapitres, le sont, à plus forte raison, entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

Or, la division du budget en deux sections : dépenses obligatoires et dépenses facultatives, ne permettait pas le rapprochement des budgets d'un exercice pour l'ensemble des colonies, en raison de la qualification différente des dépenses selon les colonies, d'où la solution de répartir les dépenses obligatoires et facultatives en deux colonnes distinctes, qui permet de ne plus laisser subsister que la division par chapitres, de grouper toutes les dépenses relevant d'un même service. Le point de vue économique a ainsi prévalu dans la texture budgétaire sur le point de vue juridique.

Mais ce n'est là qu'un mode de présentation et, rien dans les procès-verbaux de la Commission de 1911 ne permet de penser qu'une modification quelconque à l'indépendance des dépenses obligatoires et dépenses facultatives ait été, un seul instant, envisagée. Les deux colonnes des budgets restent aussi distinctes que l'étaient les deux sections antérieures.

Aucun virement n'apparaît, par suite, possible entre les deux catégories de dépenses (1). L'atténuation autorisée par le Département dans la lettre précédemment citée n'est,

(1) Par contre apparaît discutable la réponse du Ministre des Colonies (*Journal Officiel*. — Débats parlementaires. — Chambre des Députés. — Séance du 9 mai 1913) à la question n° 3095 du 25 mars 1913.

« ... Après le vote du budget local (Sénégal), le gouverneur peut, dans des conditions déterminées, réduire le montant des dépenses facultatives votées par le conseil général en cas d'insuffisance des allocations votées pour les dépenses obligatoires. Cette faculté ne lui est réservée, ni lorsque les allocations votées pour les dépenses obligatoires sont suffisantes, ni après approbation du budget par les autorités compétentes. Toutefois, aux termes de l'article 203 du décret du 30 décembre 1912..., le gouverneur répartit entre les différents articles les crédits qui ont été votés par chapitre, la spécialité des crédits demeurant exclusivement renfermée dans la limite des chapitres ouverts au budget ; les dotations inscrites à l'intérieur d'un même chapitre, par articles et paragraphes, constituent donc de simples prévisions qui ne lient pas l'autorité administrative, tenue d'acquiescer, dans la limite des crédits votés par chapitre, les créances résultant d'actes réglementaires ou de toute autre forme régulière... »

en définitive, qu'une modalité de la procédure budgétaire. La séparation des dépenses obligatoires et facultatives n'ayant été établie que pour préserver les droits de l'assemblée délibérante, il va de soi que son consentement rend les virements possibles.

CHAPITRE VI

Les emprunts ⁽¹⁾

§ 1. L'ARTICLE 87 RELATIF AUX EMPRUNTS

L'article 87, dit le commentaire du décret financier de 1912, est la reproduction de l'article 53 du décret du 20 novembre 1882, complété par les dispositions de l'article 78 de la loi du 13 avril 1898 et modifié par l'article 127, § A, de la loi du 13 juillet 1911.

L'article 127, § A, de la loi de finances du 13 juillet 1911 a décidé que « les colonies non groupées ou les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux peuvent recourir à des emprunts ». Un groupe de colonies dispose évidemment d'un crédit plus fort que celui d'une colonie du groupement et les opérations d'une seule des colonies ne peuvent que nuire à celles de l'ensemble.

Les règles relatives à la procédure des emprunts contenues dans la loi de 1911 reproduisent et complètent les règles antérieures.

L'article 53 du décret du 20 novembre 1882 ne visait que les colonies à conseils généraux :

« Les délibérations relatives aux emprunts sont approuvées par décret rendu sous la forme des règlements d'administration publique. »

Mais ce texte inspirait les règles appliquées aux autres colonies et les décrets organiques imposaient la consultation des différents conseils. L'article 127 précise nettement que, dans les colonies non pourvues de conseils généraux, les

(1) Modification à l'article 87 du décret de 1912 pour ce qui est des voies ferrées.

conseils sont « entendus », ce qui n'exige pas un avis conforme. L'approbation est donnée par décret en Conseil d'Etat ou par une loi. Les emprunts garantis par l'Etat étaient d'ailleurs accordés avant 1911 par une loi (lois des 10 février 1896, Annam-Tonkin ; 5 avril 1897, Madagascar ; 5 juillet 1903, A. O. F. ; 12 juillet 1909, A. E. F. ; 1^{er} avril 1906, Inde).

Les lois du 10 février 1896 (Annam-Tonkin) et 5 avril 1897 (Madagascar) avaient déjà spécifié, à l'occasion d'emprunts garantis par l'Etat, que tout nouvel emprunt contracté par ces colonies devait être approuvé par une loi. La mesure est généralisée pour toutes les colonies ayant précédemment fait appel à la garantie de l'Etat. Tout accroissement des engagements de la colonie modifie en effet sa situation financière et peut hâter la demande d'intervention de l'Etat.

Les emprunts déguisés. — L'application aux emprunts déguisés, de la procédure des emprunts avait, avant la loi de 1911, été admise par différents textes. Les lois du 10 février 1896 (Annam-Tonkin) et 5 avril 1897 (Madagascar) indiquaient :

« Est assimilé à un emprunt tout contrat impliquant pour le protectorat (colonie) le paiement par annuités des dépenses que ce contrat comporte. »

Un avis du Comité consultatif du contentieux des colonies du 3 mai 1897, enfin surtout, la circulaire ministérielle du 16 septembre 1905 s'étaient prononcés dans le même sens. Le Parlement critiquait d'ailleurs toute interprétation contraire (1). Cette règle est consacrée par le sixième alinéa de la loi de 1911.

« Sont assimilés aux emprunts et, par suite, soumis à la même procédure d'approbation, les engagements d'une durée de plus de cinq années, comportant le paiement d'annuités d'un montant supérieur à 50.000 fr. »

autrement dit, les engagements dont chaque annuité est supérieure à 50.000 francs et dont les paiements se renouvellent pendant plus de cinq années, les deux conditions devant être réunies.

(1) En particulier en 1895 (séance du 1^{er} mars 1895, Chambre des Députés), au sujet du chemin de fer de Langson. En 1900, chemin de fer du Dahomey (1^{re} convention).

Si le sens d'aucune des dispositions précédentes n'a donné lieu à difficultés, il n'en est pas de même de celle du septième alinéa :

« Ne sont pas soumis à ces dispositions les contrats et marchés passés pour assurer le fonctionnement des services publics. »

En assimilant l'engagement du paiement d'annuités à un emprunt, le Parlement — ainsi paraissent l'indiquer les débats — voulait éviter que l'avenir fut inconsidérément obéré par des colonies sans ressources disponibles, mais une telle règle ne devait pas entraver le fonctionnement des services publics.

La circulaire ministérielle du 16 septembre 1905, déjà citée, ne faisait aucune distinction et appliquait la procédure des emprunts à tout contrat comportant le paiement d'annuités.

Cependant, une lettre du gouverneur général de l'Indochine représentait qu'il pouvait y avoir avantage à distinguer :

« les subventions ou acomptes annuels correspondant à un service fait également chaque année » et les « subventions ou acomptes représentant les paiements échelonnés d'un service fait une fois pour toutes », ces derniers assimilables aux emprunts, et pouvant également comprendre les « conventions ou contrats à long terme et d'une importance relativement considérable, mais à l'exclusion des marchés de fournitures ou de travaux destinés à assurer le service courant. »

Il est vraisemblable que cette conception a influé sur la rédaction de l'article 127 A de la loi de 1911, d'où l'exception des « contrats et marchés passés pour assurer le fonctionnement des services publics », qui correspond à celle des « marchés de fournitures ou de travaux destinés à assurer le service courant » (1).

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 6 mai 1924, a nettement précisé qu'il n'est fait exception à la règle de l'alinéa 6 (paragraphe 5 dans l'arrêt du Conseil d'Etat) (2) que dans le seul

(1) D'après les travaux préparatoires et les études faites à l'époque.

(2) Il y a une erreur de numérotage des paragraphes dans l'avis du Conseil d'Etat. Voir plus loin la loi du 2 mars 1919 sur les voies ferrées.

Cet avis avait été demandé à l'occasion :

cas de fonctionnement, mais non de création ou d'organisation.

Les comptes-courants débiteurs. — On a également parfois considéré l'alinéa 7, non pas seulement comme une exception à l'assimilation de la procédure des emprunts déguisés à celle des emprunts, mais comme une dérogation à l'ensemble des dispositions de l'article 127 de la loi de 1911. Autrement dit, les emprunts contractés pour le fonctionnement des services publics ne seraient pas soumis aux formalités de l'article 127. Posée aussi nettement, cette opinion a évidemment peu de chances d'être acceptée.

« D'une convention passée le 18 novembre 1923 entre le gouverneur général de l'A. O. F. (colonie qui a contracté des emprunts garantis par l'Etat) et la Société Industrielle de la Grande Pêche, et qui avait pour objet la concession, pour une durée de 30 années, des services publics à Port-Etienne. Le concessionnaire s'engageait à exécuter divers travaux, à exploiter les ouvrages concédés et à assurer divers services accessoires, le tout moyennant, en dehors des redevances perçues des usagers, l'allocation par l'A. O. F. d'une subvention de 2.500.000 fr. et d'une subvention annuelle de 200.000 fr.

Avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1924 :

« Considérant que par le § 5 le législateur a voulu, en assimilant les emprunts et les engagements précités, fixer par la loi, dans le domaine colonial, les principes de la jurisprudence métropolitaine relative aux emprunts communaux et aux travaux dont le prix est stipulé payable par annuités, qu'il a ainsi nettement visé les emprunts déguisés ;

« Considérant que cette intention est confirmée par les débats qui ont accompagné le vote de la loi ;

« Considérant que, toutefois, par le § 6, le législateur a voulu que ne puisse être entravée par une longue procédure d'approbation la marche continue et régulière d'un service public en état de fonctionnement ; qu'à cet effet il a stipulé que ne seraient pas soumis aux mêmes dispositions rigoureuses les contrats et marchés passés pour assurer le fonctionnement des services publics et administratifs ;

« Considérant qu'on ne saurait de ce fait interpréter le § 6 comme une atténuation des effets du paragraphe précédent ; que ledit paragraphe 6 doit au contraire être interprété dans son sens le plus strict ;

« Considérant, d'autre part, en ce qui concerne le cas d'espèce renvoyé par le Ministre des Colonies, c'est-à-dire la convention passée le 18 novembre 1923 entre le gouverneur général de l'A. O. F. et la Société Industrielle de la Grande Pêche pour l'exploitation des services publics de Port-Etienne, que si ladite convention peut être regardée comme ayant effectivement pour objet dans l'avenir le fonctionnement d'un service, ce service n'est pas en état de fonctionnement, que cela résulte notamment des articles 2 et 3 du titre 1^{er} de la convention qui visent la création même et l'organisation générale dudit service.

« Considérant qu'à raison des dispositions de l'article 1^{er} du titre VIII, qui prévoit l'échelonnement sur les 30 années que doit durer la concession, des paiements d'une somme qui dépasse manifestement les ressources ordinaires du budget de la colonie, il s'agit bien d'un engagement rentrant dans la catégorie de ceux prévus au § 5 de l'article 127 de la loi. »

Mais la question s'est présentée, maintes fois, sous des aspects plus confus (1).

Les avances en comptes-courants consenties par les banques aux services locaux ont, la plupart du temps, suivi la procédure des emprunts (décret en Conseil d'Etat du 2 janvier 1902, avance en compte-courant de la succursale de la Banque de l'Indochine à la Nouvelle-Calédonie). Les avances de cette sorte ont ordinairement pour cause l'insuffisance de recettes. Et les emprunts pour insuffisance de recettes sont soumis aux règles ordinaires. Il en est des exemples : emprunts de la Guadeloupe des 12 janvier 1899, 15 janvier 1901, 16 avril 1904, 10 octobre 1908, contractés pour couvrir des arriérés budgétaires et bien d'autres. La colonie peut réaliser ses emprunts, à très peu près, dans la forme qui lui plaît (dernier alinéa de l'article 87 du décret de 1912), donc à une banque, en compte-courant, de gré à gré (2).

Sans doute, on peut faire valoir, pour éviter les formalités des emprunts, que l'insuffisance de recettes n'est que momentanée, mais, en réalité, on n'en a généralement pas la certitude, et un remboursement est toujours pénible.

Le problème apparaît plus complexe encore lorsqu'il existe un compte-courant permanent entre la banque d'émission et la colonie. Lorsque le compte-courant n'est qu'accidentellement débiteur, il n'y a, sans doute, pas lieu de s'y arrêter. Mais lorsqu'il résulte des conventions que le compte-courant peut être débiteur, et même, pendant une période indéterminée, qu'un maximum est fixé au solde débiteur, n'est-on pas en présence d'un emprunt... tout au moins éventuel? L'autorisation d'emprunt ne comporte pas, en effet, qu'il devra nécessairement être effectué. Elle peut être accordée pour un court délai, pour une longue période, ou même sans aucune précision à ce sujet.

L'insuffisance momentanée des recettes, le caractère éventuel de l'avance, l'incertitude du moment de la réalisation, ne sont pas des arguments suffisants pour écarter les règles des emprunts.

(1) Voir pages 239 et suivantes : Comptes courants.

(2) Voir : Situation des banques coloniales au point de vue des emprunts des colonies ; même partie, titre II, chapitre IV, section II.

On a objecté qu'il s'agissait, essentiellement, du fonctionnement d'un service public, le service de trésorerie. La banque apparaît ainsi comme un fournisseur particulier, livrant des fonds au lieu de matières quelconques pour le fonctionnement des services publics. Il est bien évident que des fonds sont indispensables au fonctionnement des services publics. Seulement, l'exception de l'alinéa 7 de l'article 127 de la loi de 1911 implique que la colonie sera à même de faire normalement, selon des modalités d'ailleurs variables, la contrepartie, en deniers, des engagements pris ; le fonctionnement des services publics, c'est-à-dire les besoins courants, dominant l'établissement de tout budget, sinon on aboutira finalement à l'emprunt. Or, dans le cas d'avance en compte-courant, la nature même du marché indique l'absence au moins momentanée de la contrepartie, rendue immédiatement plus sensible par la charge des intérêts. Le dérangement de l'organisme administratif, dont les avances constituent la preuve, puisqu'on n'y a point recours en temps normal, sans doute anodin, peut devenir grave, et il semble, par suite, logique que l'on opère pour de tels contrats avec la même prudence que pour de véritables emprunts, c'est-à-dire qu'on applique les mêmes formalités, réserve faite de certaines, particulièrement rigoureuses, dont il y aurait intérêt à obtenir, dans ce cas, l'atténuation. Ce n'est d'ailleurs pas l'approbation de chaque avance particulière qu'il y a lieu d'envisager, mais de la convention relative au compte-courant débiteur entre la banque et la colonie.

La question posée au sujet de l'avance de 10.000.000 de piastres en compte-courant, consentie en 1920 (1) par la Banque de l'Indochine au gouvernement général, pour le paiement du ravitaillement métropolitain et autres dépenses de l'Etat, a été cependant résolue par la négative. Le fait qu'indirectement l'Etat était en cause a certainement influé sur la solution. La convention du 28 juin 1920, relative au compte-courant du Trésor à la Banque de l'Indochine, conclue par le gouverneur général, a seulement été soumise

(1) Voir page 244.

aux départements des Colonies et des Finances, quoique prévoyant un solde éventuellement débiteur.

On peut remarquer que, tandis que les avances consenties par le Trésor aux colonies (avance de 15.500.000 francs au gouvernement général de l'A. O. F., loi du 17 janvier 1916) n'échappent pas à une procédure compliquée, le solde débiteur du compte « Service local, s/c de fonds », qui peut représenter une avance de l'Etat, n'est soumis à aucune formalité. On se trouve en présence d'un état de fait qu'on ne pourrait éviter qu'en arrêtant tout fonctionnement des services publics. Certes, tout paiement peut être refusé dans une telle hypothèse par le trésorier-payeur, mais, pratiquement, les autorités supérieures prescriront la continuation des opérations, tout en recherchant les mesures propres à améliorer la situation, car les règles administratives n'ont pas pour objet d'entraver la marche des services, mais en définitive d'en assurer le meilleur fonctionnement. L'avance accordée à l'A. O. F. par la loi de 1916 visait des insuffisances de recettes, tout comme le solde débiteur du compte de fonds du service local. Ces soldes débiteurs peuvent conduire à des règlements laborieux. Tel le solde débiteur de la Guyane dépassant, en juin 1924 : 2.600.000 francs, exigeant pour son amortissement l'inscription d'annuités au budget. Ce n'est qu'un exemple entre tant d'autres, et là est aussi le danger des soldes débiteurs des comptes-courants avec les banques. Ce qui, jusqu'à présent, n'a pas eu d'inconvénient pour une colonie riche comme l'Indochine, qui n'a que rarement recours aux fonds de la banque, n'aboutirait peut-être pas aux mêmes résultats pour d'autres colonies.

Dans le cas de la Guyane, on a même prononcé le mot d'emprunt pour qualifier le solde débiteur du service local au Trésor et envisagé de le rendre productif d'intérêts au profit de l'Etat, encore que le Trésor aux colonies comprenne d'autres fonds que ceux de l'Etat et du service local (1). Mais les rapports entre les colonies et l'Etat, les colonies et les banques, sont de nature bien différente. La règle, que le

(1) Communes, autres personnes morales publiques, particuliers (successions vacantes ...)

compte « Service local, s/c de fonds » doit toujours être crédi-teur, remonte au décret de 1855 et a été reproduite au décret de 1912, contresigné des Ministres des Colonies et des Finances. On conçoit, par suite, que dans l'application, il soit possible d'y apporter des tempéraments, le service de la trésorerie fonctionnant sous le contrôle de ces hautes autorités. Quant aux banques, leur intervention dans le service de trésorerie, quand elle se produit, s'arrête aux limites de leur contrat, et les positions respectives de la colonie et de la banque sont celles de prêteur et d'emprunteur.

Prêts entre colonies (1). — Avant que ne soit modifié l'article 261, relatif aux caisses de réserve, la question fut posée de savoir si les prêts entre colonies étaient possibles. On songea, à ce sujet, à une loi de principe, ajoutant à l'article 78 de la loi de finances du 13 avril 1898, qui forme la partie finale de l'article 87 du règlement financier, l'autorisation de prêts entre colonies.

Le § 2 de cette loi est, en effet, ainsi conçu :

« Les emprunts des colonies et des communes des colonies et pays de protectorat autres que la Tunisie peuvent être réalisés soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique, avec faculté d'émettre des obligations négociables (2), soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, par extension de l'article 22 de la loi du 20 juillet 1886, aux conditions de ces établissements. »

Mais la possibilité de contracter un emprunt de gré à gré entraîne le droit de s'adresser à d'autres colonies, pour autant qu'aucune réglementation n'interdise ces colonies à prêter. La mention, dans la loi du 13 avril 1898 de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, n'a eu d'autre but que de com-

(1) Voir : L'article 261. Prêts entre colonies, même partie, titre II, chapitre III, section IV.

(2) Malgré la généralité de ces termes, il est certain que la question des emprunts à l'étranger n'a pas été envisagée. La loi du 29 septembre 1919 ne concerne que l'émission d'emprunts municipaux ou départementaux à l'étranger. Une loi serait donc nécessaire, d'autant plus que les emprunts à l'étranger peuvent avoir des répercussions beaucoup plus importantes pour les colonies, que pour les communes et départements métropolitains.

prendre les colonies parmi les bénéficiaires de ces établissements. L'interdiction de prêter entre colonies sous l'ancien article 261 ne concernait que les fonds de réserve. On peut en conclure, comme on le verra avec plus de détails ultérieurement, qu'elle n'existe pas lorsque les fonds proviennent directement du budget (1).

*
* *

§ 2. LA LOI DU 2 MARS 1919 SUR L'ÉTABLISSEMENT DES VOIES FERRÉES

Historique. — La loi du 2 mars 1919 est inspirée des règles de la procédure budgétaire et de la procédure des emprunts et c'est à ces points de vue qu'elle sera étudiée.

La seule disposition n'ayant pas un caractère financier est celle relative à la nationalité du matériel, due à un amendement en cours de discussion. Il n'en sera pas question.

Cette loi est ainsi conçue :

« **Article unique.** — (2) L'établissement des voies ferrées, dans les colonies et dans les pays de protectorat autres que la Tunisie et le Maroc, est subordonné à l'approbation par une loi, lorsque l'Etat accorde à l'entreprise une aide financière à titre de subvention, de garantie d'intérêt, ou sous toute autre forme.

« L'établissement de voies ferrées, ne donnant lieu à

(1) Voir même partie, titre II, chapitre III, début de la section III.

(2) Une lettre du 14 février 1927 du Ministre des Colonies au Gouverneur Général de l'A. O. F. a interprété certaines dispositions de la loi du 2 mars 1919. Quelques points en sont indiqués ci-dessous :

1^o Domaine d'application.

« ... Le texte législatif vise toutes les voies ferrées sans distinction de module (de 1 mètre ou moins), ou de caractère d'intérêt général ou local, mais on peut admettre qu'il ne vise que les voies ouvertes aux services publics ou les voies particulières bénéficiant d'un appui financier à prélever sur les deniers publics.

« Les autres voies particulières ne sont pas sujettes à autorisation, ne peuvent bénéficier du droit d'expropriation et sont simplement soumises à des règles de police ressortant de l'administration locale.

2^o Définition de l'expression : « Engagements quelconques de dépenses... »

« Le texte législatif, portant engagement quelconque de dépenses et non engagement de dépenses, vise clairement des engagements contractuels, susceptibles de donner naissance à des dettes exigibles...

« Il a donc un sens beaucoup plus général que celui qui s'entend d'engage-

aucune participation financière de l'Etat, est autorisé par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'il comporte de la part des colonies des engagements quelconques de dépenses portant sur une durée de plus de cinq ans ou des prélèvements dépassant le tiers de l'avoir de la caisse de réserve à la date de l'autorisation.

« Dans tous les autres cas, l'établissement des voies ferrées sera délibéré et approuvé dans les mêmes formes que le budget local.

« La concession et l'affermage de l'exploitation des voies ferrées appartenant aux colonies sont soumis aux mêmes règles que celles fixées ci-dessus pour l'établissement des voies ferrées.

« Les rétrocessions de concessions sont autorisées par décret rendu sur le rapport des Ministres des Colonies et des Finances dans les cas visés au premier alinéa.

« Elles sont autorisées par décret rendu sur le rapport du Ministre des Colonies dans les cas visés au deuxième alinéa.

« Enfin, elles sont délibérées et approuvées dans les mêmes formes que le budget local dans tous les autres cas.

« Sont abrogées, en ce qu'elles ont de contraire aux règles ci-dessus [spécifiées, toutes dispositions antérieures relatives à l'établissement et à la concession de voies ferrées dans les colonies, notamment les dispositions de l'article 4 de la loi du 10 février 1896 et de l'article 4 de la loi du 5 avril 1897 autorisant le protectorat de l'Annam et du Ton-

ment de dépenses budgétaires, lorsqu'il s'agit de la comptabilité des dépenses engagées.

3° Sens de l'expression : prélèvements dépassant le tiers de la caisse de réserve à la date de l'autorisation.

« Prélèvements à effectuer sur la caisse de réserve, d'après le plan financier d'établissement, inférieurs au tiers du montant de la caisse de réserve, au moment où intervient l'autorisation.

4° Signification des termes : budget local.

« ... s'applique individuellement à un pays faisant partie d'un groupe ou d'une union, ou au groupe ou à l'union, suivant que les finances de l'union ou du groupe, ou celles de la subdivision sont intéressées.

6° Conditions d'autorisation d'exécution des tronçons successifs :

« Le texte législatif n'ayant pas réglé les conditions d'ouverture des travaux des sections successives, il appartiendra à l'autorité prononçant sur l'autorisation, de statuer sur ces conditions, en s'inspirant des considérations invoquées au cours des débats parlementaires... »

Ce document envisage également certaines hypothèses particulières et indique les pièces à produire pour les différentes autorisations.

kin et la colonie de Madagascar à contracter des emprunts.

« En outre, les dispositions du sixième alinéa du paragraphe A de l'article 127 de la loi du 13 juillet 1911 (loi de finances de 1911) cessent d'être applicables aux engagements que peuvent prendre les colonies en ce qui concerne l'établissement et la concession de voies ferrées, lesquels sont régis par les dispositions du présent article. »

Le projet de loi déposé le 4 juin 1918, et voté sans autre changement que l'amendement mentionné au début, est dû à des difficultés d'interprétation de la loi du 10 février 1896 relative à l'emprunt indochinois de 80 millions.

L'exposé des motifs énonce ainsi le problème :

« Faut-il admettre que, par chemin de fer, le législateur de 1896 et 1897 a voulu viser seulement les voies ferrées présentant un intérêt général dans la colonie? Doit-on, au contraire, entendre que l'expression : chemin de fer, s'applique à toute voie ferrée, quelle qu'en soit l'importance, que l'intervention du Parlement est obligatoire, même pour un embranchement de tramway de faible longueur?

« Le département des Colonies a pensé qu'il n'était pas possible de donner *a priori* aux termes très généraux des lois précitées, une interprétation restrictive et qu'il convenait, en étendant la question à l'ensemble de nos possessions, de demander au Parlement de fixer avec précision les conditions dans lesquelles les voies ferrées coloniales seraient autorisées, en se conformant, d'ailleurs, aux idées de décentralisation admises dans les dernières années. »

Le rapport du 19 septembre 1918, établi par M. Jacquier, député, au nom de la Commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies, détermine le sens de la réforme.

« La question n'a jusqu'ici fait l'objet d'aucune législation d'ensemble. Les règles d'autorisation des voies ferrées coloniales, éparses dans des textes divers, manquent à la fois de précision et d'uniformité...

« Il n'existe en réalité de dispositions législatives fixant les conditions d'autorisation des voies ferrées coloniales que pour l'Indochine et Madagascar.

« J'ai reproduit plus haut l'article 4 de la loi du 10 février 1896 relatif à l'Indochine. L'article 4 de la loi du 5 avril 1897 dispose en termes identiques : « Aucun chemin de fer ne pourra être établi

dans la colonie de Madagascar qu'en vertu d'une loi. L'exploitation ne pourra en être concédée que dans la même forme. »

« Pour les autres colonies la législation est muette. Les règles appliquées pour l'autorisation des voies ferrées découlent des principes généraux ou sont la conséquence indirecte des dispositions légales relatives aux emprunts coloniaux et aux budgets de l'Etat ou des colonies (art. 127 A, loi du 13 juillet 1911).

« En abrogeant l'article 4 de la loi du 10 février 1896 et l'article 4 de la loi du 5 avril 1897, le projet étend ces règles à toutes les colonies, y compris l'Indochine et Madagascar.

« Le projet de loi soumis aux Chambres n'innove donc que pour ces deux colonies, et les textes qui sont proposés au Parlement ne peuvent donner lieu à discussion qu'autant qu'ils suppriment certaines garanties que le législateur de 1896 avait cru devoir prendre en ce qui concerne l'établissement des voies ferrées aux colonies.

« L'article 4 de la loi du 10 février 1896 a été voté, en effet, à la suite d'irrégularités, de gaspillages et d'actes de mauvaise gestion financière constatés dans l'établissement du chemin de fer de Phu-Lang-Thuong à Langson... »

« Et le rapporteur (du chemin de fer de Langson) ajoutait :

« Ce qu'il importe surtout de retenir, c'est que cette énorme dépense, dont une large part a dû par la suite être acquittée par le budget métropolitain, a été engagée non seulement sans que le Parlement ait été préalablement consulté — on a pu, à cette époque, soutenir que le gouvernement avait le droit de décider de sa propre autorité la construction d'un chemin de fer au Tonkin, — mais aussi sans études suffisantes et sans aucune précaution pour maintenir un équilibre indispensable entre les charges que l'on assumait et les ressources disponibles...

« Le projet de loi actuel excluant l'intervention du Parlement toutes les fois que l'Etat n'accorde à l'entreprise aucune aide financière, offre-t-il des garanties suffisantes contre le retour éventuel du désordre et de la mauvaise administration dont le Parlement, en 1896, s'était profondément ému?

« La Commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies a estimé que ces garanties étaient suffisantes...

« Le contrôle très complet de la gestion financière des colonies qui a été organisé ne permet plus d'aussi graves abus. (Inspection des colonies, contrôleurs financiers)...

« Dans ces conditions, la Commission des affaires extérieures et coloniales a estimé que la législation actuelle ne prévoyant pas pour les anciennes colonies à sénatus-consulte (sauf bien entendu le cas où l'Etat est intéressé) l'intervention du Parlement en matière de travaux publics, il convenait d'être aussi libéral pour nos

grandes possessions comme l'Indochine et Madagascar, et ne pas renoncer, en ce qui les concerne, à la pensée décentralisatrice qui inspire, depuis plusieurs années, notre politique coloniale. »

Examen de la loi. — La loi de 1919 assimile, concernant les formalités : l'établissement, la concession et l'affermage de l'exploitation des voies ferrées.

Quant aux rétrocessions de concessions, autrement dit aux changements de concessionnaires, l'exercice du droit qu'a l'administration d'autoriser une telle mutation ne comporte pas, en général, une procédure aussi complexe, puisqu'il ne s'agit que de s'assurer que le nouveau concessionnaire offre bien les mêmes garanties que l'ancien, les conventions qui lient les parties demeurant les mêmes. Ce n'est là qu'une mesure de pure exécution. Toute précaution est d'ailleurs prise, relativement aux finances de l'Etat, lorsqu'elles sont en cause, par l'intervention du Ministre des Finances. L'autorisation est également toujours donnée par le pouvoir central quand les engagements de la colonie prennent le caractère d'emprunts. Contrôle préventif de l'autorité qui a la charge des finances de l'Etat, contrôle préventif du pouvoir central, contrôle préventif de l'autorité budgétaire, ce sont les mêmes idées à des degrés différents que l'on retrouve dans l'établissement des voies ferrées.

La règle en matière d'établissement des voies ferrées, quand il n'est pas fait appel au concours financier de l'Etat et qu'il ne s'agit pas d'emprunts déguisés, est la procédure budgétaire, complément de l'approbation du budget — avec ses différentes modalités et entendue dans un sens très général — puisqu'elle aboutit au contrôle des faits importants de dépenses, encore que, comme on l'a vu au début de cet ouvrage, il est des matières où ce système n'est pas appliqué (1).

Les idées essentielles de l'article 127 de la loi de 1911 sont reproduites en cas d'aide financière de l'Etat et d'emprunts déguisés.

Un décret en Conseil d'Etat est exigé lorsque les engage-

(1) Voir page 30.

ments de dépenses de la part des colonies portent sur une durée de plus de cinq ans. On n'a pas adopté la condition de l'article 127 (sixième alinéa) relative à un minimum d'annuité de 50.000 francs pour l'établissement de voies ferrées ; semblable somme, même comptée au taux d'avant-guerre, est insignifiante, mais ce peut être la part de la colonie dans un contrat de concession ou d'affermage.

La loi du 2 mars 1919, en effet, a abrogé expressément le sixième alinéa de l'article 127, « cette règle pouvant, dit l'exposé des motifs, se trouver contraire à celles qui sont prévues dans le présent projet de loi ». Et le texte de la loi de 1919 apparaît ainsi, théoriquement tout au moins, plus restrictif que la loi de 1911, puisqu'il a pour résultat de soumettre au Conseil d'Etat toute concession de voie ferrée ou affermage de l'exploitation, ou la colonie fournit en contrepartie une annuité quelconque, si réduite soit-elle.

Est également autorisé, par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des voies ferrées comportant « des prélèvements dépassant le tiers de l'avoir de la caisse de réserve à la date de l'autorisation ». Le but de cette disposition est évidemment de proportionner la liberté laissée à la colonie, à sa richesse. Et une colonie dont la caisse de réserve est vide, c'est-à-dire la situation financière douteuse, ne pourra pas entreprendre la construction d'une voie ferrée sans se conformer à la procédure d'un décret en Conseil d'Etat. Mais pourquoi le tiers de la caisse de réserve, une si grande marge de sécurité ? Les prévisions d'établissement de voies ferrées ont été si souvent démenties ! Toutefois, il convient de remarquer que la colonie peut disposer de la totalité des fonds de la caisse de réserve, à l'exception du minimum des fonds disponibles et d'une certaine quotité destinée à parer aux événements imprévus, pour la réalisation d'un programme de travaux. Par suite, la mesure de la loi de 1919, qui n'est peut-être que de prévoyance, apparaît-elle assez étroite. L'existence d'une caisse de réserve abondamment pourvue, en admettant, bien entendu, que la partie immobilisée ait été évaluée aux cours présents, et non aux cours d'achat, ne garantit d'ailleurs pas, sous la réglementation actuelle,

la réalisation du chemin de fer projeté. Les fonds de la caisse de réserve ne peuvent être grevés d'aucune affectation, il en résulte qu'ils peuvent recevoir ultérieurement d'autres destinations.

L'importance des moyens financiers, de la part des colonies ou des groupements privés, que demande l'établissement, la concession ou même l'affermage des voies ferrées, l'étendue des travaux et l'expérience du passé justifient sans doute que l'on se soit écarté de l'article 127 de la loi de 1911.

Mais, à une époque où les colonies consacrent tous leurs efforts et, par suite, toutes les disponibilités de leur caisse de réserve à l'œuvre de mise en valeur, dans la quasi-impossibilité où elles se trouvent de recourir au crédit public, combien de colonies posséderont des caisses de réserve dont le montant leur permettra d'éviter la formalité d'un décret en Conseil d'Etat?

Par suite, il est à craindre que la procédure budgétaire prévue pour l'établissement des voies ferrées, tramways, etc., n'ait surtout qu'un intérêt théorique.

Sans exagérer la valeur centralisatrice que peut présenter l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, puisque les budgets généraux qui, ordinairement, supportent la construction des voies ferrées, et les budgets des colonies autonomes sans conseils généraux sont approuvés par décret, on voit cependant que si la loi du 2 mars 1919 est nettement décentralisatrice, pour l'Indochine et Madagascar en tant qu'elle leur permet de ne pas recourir au Parlement dans certains cas, on peut, par contre, hésiter à la qualifier ainsi pour les autres colonies, puisqu'elle n'a fait qu'aggraver certaines dispositions restrictives de la loi de 1911.

CHAPITRE VII

Les marchés ⁽¹⁾

L'article 211. — L'article 211 du décret de 1912 ainsi conçu :

« Aucun marché, aucune convention pour travaux et fournitures ne doit stipuler d'acompte que pour un service fait. Les acomptes ne doivent en aucun cas excéder les cinq sixièmes des droits constatés par pièces régulières présentant le décompte en quantités et en deniers du service fait. »

a été complété par le décret du 18 septembre 1924, comme suit :

« ... à moins que des règlements spéciaux n'aient déterminé une autre limite. »

Le rapport de présentation du décret de 1924 donne tous éclaircissements concernant cette mesure :

« L'article 68 du décret du 20 novembre 1882 disposait que le montant total des acomptes à verser aux entrepreneurs ou aux fournisseurs dont les factures devaient être payées par les budgets locaux des colonies, ne pouvaient dépasser les 5/6^{es} des travaux ou fournitures faits, le dernier sixième étant provisoirement retenu à titre de garantie.

« Reproduite dans le décret du 30 décembre 1912..., cette disposition a, dans son application, donné lieu à des difficultés en astreignant les fournisseurs à des avances de fonds excédant la garantie que l'administration pouvait normalement exiger d'eux ; c'est dans ces conditions que les administrations locales, aussi bien que les fournisseurs ou entrepreneurs, ont exprimé à diverses reprises le désir que des atténuations fussent apportées aux prescriptions trop absolues établies par le décret du 30 décembre 1912.

« Il convient de remarquer que les règles sur la matière, adoptées

(1) Modification au décret du 30 décembre 1912 : article 211.

dans la métropole, ainsi d'ailleurs que les conditions imposées aux entrepreneurs aux colonies, par l'arrêté ministériel du 20 janvier 1899, fixent à un dixième seulement le montant de la retenue de garantie et prévoient, en outre, qu'il pourra être stipulé, dans les cahiers des charges, que cette retenue cessera de s'accroître lorsqu'elle aura atteint un maximum déterminé. »

On doit d'ailleurs ajouter que si l'arrêté ministériel du 20 janvier 1899, portant fixation des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux publics aux colonies, ne visait que les « marchés relatifs à l'exécution de travaux dépendant de l'administration des colonies » (art. 1^{er} de l'arrêté), la circulaire d'envoi déclarait ces clauses et conditions « obligatoires dans toutes les entreprises de travaux publics » et, commentant le chapitre III, précisait : « J'insiste... sur la nécessité, dans l'intérêt de l'Etat *ou de la colonie*, de suivre exactement les règles tracées par ces articles ». D'où parfois quelque confusion et son application par les services locaux.

Le rapport précédant le décret de 1924 termine ainsi :

« Il nous a paru qu'il y avait lieu de donner satisfaction aux observations présentées au sujet de cette disposition et d'étendre aux colonies la règle adoptée dans la métropole. Il suffirait, du reste, à cet effet, de revenir aux dispositions insérées dans les articles 13 du règlement général du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, et 121 du règlement du 14 janvier 1869 sur la comptabilité des dépenses du Ministère des Colonies, lesquelles prévoyaient que des règlements spéciaux pouvaient fixer, pour les versements d'acomptes, une autre limite que celle des 5/6^{es}. »

Seulement, il existe tout de même, entre les articles 13 du décret du 31 mai 1862, 121 du règlement du 14 janvier 1869 et 211 du décret du 30 décembre 1912, une différence. Ces actes n'ont pas la même portée.

Les règlements spéciaux visés par le décret de 1862 et le règlement de 1869 (règlement auquel on attribue la valeur de décret) ne pouvaient émaner que du Ministre qui fixe les conditions générales des marchés de l'Etat.

Les règlements spéciaux du décret de 1924 seront l'œuvre des gouverneurs.

La mesure du décret de 1924 prend donc, par suite, un

caractère de décentralisation marquée, laissant, aux chefs de colonies, la latitude la plus complète pour la fixation de la quotité de la retenue de garantie.

Par suite, rien n'empêchait de supprimer simplement la disposition de l'article 211 relative à la proportion de la retenue de garantie, cette question rentrant désormais dans la compétence des gouverneurs, définie en ce qui concerne les conditions générales ou spéciales des marchés par l'article 212.

L'article 212. — L'article 212 du décret financier de 1912 est ainsi libellé :

« Les gouverneurs règlent, par arrêté délibéré en conseil, les formes et conditions tant générales que spéciales, des adjudications et marchés à passer dans les colonies pour les travaux et fournitures intéressant le service local. »

La compétence des lieutenants-gouverneurs, gouverneurs généraux est la même en cette matière. L'article 212 ne fait aucune distinction, et, dit le commentaire du décret de 1912 dans les « notes préliminaires » :

« Pour éviter les répétitions, il a été convenu que l'appellation générique de gouverneur devait être étendue à tous les fonctionnaires qui en exercent les attributions, c'est-à-dire aux gouverneurs généraux, lieutenants-gouverneurs, résidents supérieurs, etc... »

Chaque chef de colonie a, concernant son budget, en matière financière, des attributions identiques, réserve faite des exceptions expressément prévues au décret de 1912. Telle était l'opinion déjà citée de la Commission de 1911 (1).

Dans les colonies groupées en gouvernements généraux, on ne trouve, le plus souvent, que les conditions générales fixées pour le budget général. Les colonies du groupe s'y conforment ordinairement. Mais ce n'est pas là une obligation.

La question de soumettre, à l'approbation ministérielle, les conditions générales des marchés fut soulevée en 1912. Mais la situation économique des colonies est si différente,

(1) Voir page 33.

qu'il parut assez délicat de se prononcer, à distance, en pleine connaissance de cause.

Ces conditions générales ne concernent que les marchés passés « dans les colonies », on ne peut donc s'y référer pour les marchés passés dans la métropole. Cette disposition qui ne figurait pas dans le texte du décret du 20 novembre 1882, dont l'article 212 s'est inspiré, a été introduite, dit le commentaire, « dans le but de préciser les droits des administrations coloniales... »

Il est à remarquer que les limites posées par le décret du 18 novembre 1882 sur les marchés et actes subséquents, aux achats sur facture, marchés de gré à gré et adjudications ne s'imposent pas aux services locaux.

Le décret du 26 octobre 1898, « portant promulgation dans les colonies et pays de protectorat dépendant du Ministère des Colonies, de divers articles du décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et marchés à passer pour le compte de l'Etat », est ainsi justifié :

« Considérant qu'il importe de rendre obligatoires, dans les colonies et pays de protectorat dépendant du Ministère des Colonies, les principes de la concurrence et de la publicité *en matière d'adjudications et de marchés passés pour le compte du budget de l'Etat...* »

D'autre part, le décret du 26 octobre 1898 se borne à promulguer, aux colonies, le décret du 18 novembre 1882, dont l'article 28 spécifiait précisément :

« Les dispositions des articles 1 à 25 ne sont pas applicables aux marchés (sous-entendu de l'Etat) passés aux colonies ou hors du territoire de la France et de l'Algérie. »

Le décret de 1898, s'il avait voulu viser les services locaux, aurait dû non seulement promulguer le texte du décret de 1882 qui ne concerne expressément que les marchés de l'Etat, mais en étendre l'application aux marchés des colonies.

Le décret du 7 janvier 1920, « rendant applicable aux colonies et pays de protectorat le décret du 23 août 1919 modifiant les articles 18 et 22 du décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et marchés passés au nom de l'Etat », est précédé d'un rapport de présentation contenant ce passage :

« Pour permettre la bonne marche des services, il y a donc intérêt à étendre à notre domaine colonial, *pour les marchés passés au compte de l'Etat*, les mesures qui viennent d'être adoptées dans la métropole.

Les prérogatives résultant pour les gouverneurs du décret de 1912 ne sont donc bornées par aucun texte.

Passation des marchés. — Le gouverneur, « représentant légal de la colonie pour tous les actes intéressant exclusivement les finances locales », a toute qualité pour passer les marchés, compte tenu des formalités spéciales prévues par le décret de 1912 (art. 87, emprunts déguisés).

Les directeurs des agences économiques des colonies à Paris ne peuvent passer aucun marché.

« Ces délégués (des gouverneurs généraux ou des gouverneurs) sont chargés de procéder eux-mêmes aux menus achats pour le compte de la colonie. » (Article 18 du décret du 29 juin 1919 réorganisant l'office coloniale et le constituant en Agence générale des colonies).

Et il en est ainsi, même lorsqu'ils ont reçu une délégation expresse des gouverneurs. Les gouverneurs ne peuvent déléguer une partie de leurs attributions que dans les cas spécialement prévus par les règlements (2). Or, la disposition du décret de 1919 montre suffisamment que ce droit ne leur a pas été accordé, puisque le pouvoir central s'est réservé cette matière ou, plus exactement, l'a attribué à l'Agence générale des colonies.

Les gouverneurs des colonies en mission en France peuvent passer des marchés, car si l'Agence générale a qualité pour contracter au nom des colonies, leur représentant légal conserve toujours ce droit, mais sous certaines conditions : 1° en se conformant aux clauses des marchés passés pour le compte de l'Etat (art. 20, décret du 29 juin 1919); 2° en empruntant les organes techniques de l'Agence géné

(1) Les raisons de cette disposition sont indiquées au rapport de présentation du décret du 29 juin 1919 relatif à l'Agence générale des colonies. Le principe en a été rappelé dans une lettre du 3 mai 1927 au gouverneur général de l'A. O. F.

(2) Voir observations de M. le Commissaire du gouvernement Romieu, dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 décembre 1892 au sujet de la délégation de compétence. Panhard (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat).

rale des colonies, constituée spécialement en vue des marchés des colonies. Ce sont les seules exigences qu'impose l'administration. Mais, du point de vue des particuliers, on pourrait y ajouter, — pour éviter toute difficulté, — s'ils sont munis de pouvoirs à cet effet. Sur cette dernière question, il suffit de se reporter à ce qui a été dit précédemment concernant les gouverneurs intérimaires (1).

On se bornera à ces quelques points qui, d'ailleurs, dans la pratique, sont de ceux qui prêtent le plus à controverses.

(1) Voir page 44, note 2. Pouvoirs des Intérimaires.

TITRE II

ADAPTATION AU MOUVEMENT ÉCONOMIQUE

FONDS DE RÉSERVE ET DE PRÉVOYANCE
DES BUDGETS LOCAUX

CHAPITRE I^{er}

Le rôle des caisses de réserve d'après le décret financier de 1912

§ 1. RÔLE DES CAISSES DE RÉSERVE SOUS LES RÉGIMES ANTÉRIEURS (1)

La réglementation des caisses de réserve du décret du 20 novembre 1882 n'est que la reproduction, à l'exception des dispositions concernant les placements, du texte du décret du 26 septembre 1855.

L'article 99 du décret de 1882 limite ainsi le but des fonds de réserve du service local :

« Les prélèvements sur les fonds de réserve ont pour objet de subvenir à l'insuffisance des recettes de l'exercice et de faire face aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter. »

D'importantes innovations furent apportées à cette matière par le décret du 30 décembre 1912.

* * *

(1) Les instructions destinées à M. le contre amiral Cuvillier, désigné pour le gouvernement de l'Ile Bourbon, en 1832, traitent de la caisse de réserve locale et contiennent notamment ce passage :

« Il existe, à Bourbon, une caisse de réserve, formée et alimentée par les excédents de recettes que les comptes d'exercice du service intérieur ont présenté à leur clôture, et par les recettes qui s'opèrent journellement pour le compte du même service, sur les restants que les exercices clos laissent à recouvrer.

« L'institution de cette caisse a eu pour but d'assurer à la colonie des ressources extraordinaires, auxquelles elle peut recourir lorsque, soit par l'effet d'événements imprévus, soit par tout autre cause, les ressources ordinaires du service intérieur ne pourraient suffire ». (Cité dans G. Glaize : Etude sur les caisses de réserve des colonies. Pedone 1904).

La commission chargée d'étudier le projet de loi tendant à modifier les attributions financières des conseils coloniaux, déposé le 28 mars 1842 à la Chambre

§ 2. RÔLE DES CAISSES DE RÉSERVE

SELON LE DÉCRET FINANCIER DE 1912

L'article 258 du décret financier de 1912 détermine comme suit le rôle des caisses de réserve :

« Il est formé dans chaque colonie, pour chaque budget général ou local, un fonds de réserve et de prévoyance destiné aux besoins courants, à l'insuffisance des recettes annuelles et aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter. »

Ce texte doit être complété et éclairé, tant par les autres articles relatifs au fonds de réserve des budgets locaux et

des Députés, donne dans son rapport la situation des caisses de réserve en 1834 de la Martinique, de la Guadeloupe et de Bourbon. — Voir également à ce sujet l'ouvrage de G. Glaize.

Ordonnance sur la Comptabilité publique du 31 mai 1838.

« Art. 635 : Les excédents de recettes que le règlement de chaque exercice fait ressortir sur les produits coloniaux forment un fonds de réserve et de prévoyance. »

« Art. 636 : Dans les colonies qui reçoivent des subventions sur le budget de la Marine, le Ministre détermine l'application de ces excédents de recettes suivant la situation de leur service, soit en les ajoutant aux ressources insuffisantes du fonds de réserve, soit en opérant le précompte de ceux qui dépasseraient les besoins locaux sur les subventions ultérieures de la métropole.

« Les excédents de dépenses des mêmes colonies en fin d'exercice sont couverts par les prélèvements sur les fonds de réserve.

« Le maximum du fonds de réserve de ces colonies est fixé par les ordonnances du roi. »

Ordonnance portant règlement sur la comptabilité des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane française et de Bourbon, du 22 novembre 1841 : Chapitre V. — Fonds de réserve du service local.

« Art. 56. — Les excédents de recettes que, dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane Française et de Bourbon, le règlement de chaque exercice fait ressortir sur les produits du service local, forment un fonds de réserve et de prévoyance.

« Art. 57. — Le maximum du fonds de réserve de ces colonies est fixé par nos ordonnances. »

« Art. 58. — Les prélèvements sur le fonds de réserve ont pour objet :

« 1^o De couvrir les excédents de dépenses en fin d'exercice ;

« 2^o De faire face aux dépenses extraordinaires que des événements désastreux peuvent rendre inopinément nécessaires.

« 3^o De pourvoir à des dépenses spéciales et reconnues indispensables auxquelles les ressources nécessaires du service local ne pourraient subvenir.

« Art. 59. — Ces prélèvements sont autorisés ou approuvés par décrets coloniaux.

« Dans l'intervalle des sessions desdits conseils, ils peuvent être effectués en vertu d'arrêtés des gouverneurs, délibérés en conseil privé et destinés à être convertis en décrets dans la prochaine session du conseil colonial. »

« Art. 60. — Les sommes prélevées sur le fonds de réserve font partie des ressources affectées au service local de l'exercice pendant lequel les prélèvements ont été autorisés. A ce titre, elles figurent en recettes dans le compte d'exercice, et les dépenses qu'elles ont servi à payer sont également comprises dans le même compte. »

les commentaires du décret, que par la circulaire d'envoi du 22 mars 1913 et la circulaire sur les caisses de réserve du 28 novembre 1911.

Les besoins courants. — La signification des termes « besoins courants » n'apparaît pas d'une façon évidente. La circulaire ministérielle du 28 novembre 1911, tout au moins partiellement toujours en vigueur, précise que :

« Il est bien entendu que, sous aucun prétexte, les fonds de réserve ne devront être escomptés dans les prévisions de recettes au moment où le budget est établi. Une telle mesure serait à la fois contraire à la lettre des textes, au but de l'institution et aux principes d'une saine administration financière. »

Les « besoins courants » de l'article 258 ne peuvent donc viser que des besoins non révélés lors de l'élaboration du budget. Selon l'article 262, les prélèvements ordinaires ne font face qu'à l'insuffisance des recettes et, seuls, les prélèvements exceptionnels (art. 264) sont consacrés à des dépenses non prévues au budget et à l'exécution de programmes de travaux. Or, les prélèvements exceptionnels classés aux recettes extraordinaires (art. 84) sont destinés aux dépenses extraordinaires (art. 88), c'est-à-dire à des dépenses autres que celles (art. 77) devant « satisfaire aux besoins annuels et permanents de chaque colonie ». La conciliation entre les besoins exceptionnels et les besoins courants n'apparaît pas possible.

L'expression « besoins courants » a entraîné de véritables déviations du principe même des fonds de réserve. Dans certaines colonies, l'inscription au budget d'un prélèvement sur la caisse de réserve pour les besoins ordinaires est, pendant un temps, devenue normale. Dans d'autres, on en a conclu que si l'on pouvait critiquer l'incorporation dans les prévisions de recettes, d'une partie des fonds de réserve, on respectait le règlement en opérant, en cours d'exercice, des prélèvements pour des besoins permanents, auxquels on n'avait intentionnellement point prévu. Ce dernier système pouvait présenter par ailleurs, surtout dans les colonies à conseils généraux et jusqu'en 1920, l'avantage de substituer la procédure des

crédits supplémentaires, en cas d'urgence, à la formalité préalable de délibération budgétaire.

Ces pratiques aboutissent à la suppression de toute limitation à l'emploi des fonds de réserve. Elles sont contraires à la raison historique même de l'institution, car une caisse ouverte aussi largement, risque fort de n'être plus apte à faire face aux tâches essentielles, qui demeurent celles fixées par les régimes antérieurs. Les interdictions posées par l'article 261 de prêts à des particuliers, à des communes ou à des établissements publics, sur le fonds de réserve deviennent inopérantes, car il suffit de les accorder sur le budget et de recourir, pour les « voies et moyens », au fonds de réserve. La caisse de réserve n'est plus une réserve, ce qui implique une affectation spéciale, une ou des destinations particulières, mais une accumulation d'excédents de recettes à la libre disposition de la colonie.

Le Département a consacré maintes fois ces errements en approuvant les budgets et les crédits supplémentaires basés sur de telles conceptions. Mieux, lors du vote de l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918, sur les dépenses obligatoires et facultatives des colonies à conseils généraux, l'administration centrale a officiellement indiqué à la commission des finances du Sénat que, par fonds libres pouvant être employés à pourvoir provisoirement aux dépenses obligatoires omises par le conseil général, elle entendait les fonds de la caisse de réserve (1). Le Département a donc ainsi expressément déclaré qu'il pouvait être fait état du fonds de réserve — tout au moins partiellement — pour la fixation des crédits primitifs.

A l'exception des termes « besoins courants » égarés, peut-on dire, dans l'article 258, rien dans le décret de 1912, ni dans les circulaires jointes, ne vient étayer une semblable conception. La simple prudence financière demande que les dépenses ordinaires soient couvertes par les recettes ordinaires. Les occasions de vider la caisse de réserve sont déjà suffisamment nombreuses, sans admettre qu'il pourra y être puisé toutes

(1) Voir pages 172 et 224.

les fois que l'on reculera devant un effort fiscal quelconque. On a pu accepter les pratiques ci-dessus indiquées, alors qu'il apparaissait que la mise en valeur des colonies ne pouvait qu'être l'œuvre exclusive du crédit public, que la réalisation des emprunts était chose aisée, et que la théorie était tout en faveur de l'appel à l'épargne privée. Mais la crise financière a révélé — dans des circonstances, il est vrai, particulières, mais qui obligent justement à gérer avec prudence les finances publiques — que l'innovation essentielle de la Commission de 1911, de faire de la caisse de réserve l'outil financier, ou tout au moins, l'un des moyens financiers, des programmes de grands travaux, n'était pas dénuée de tout mérite. Or, amasser des économies est incompatible avec la liberté de prélever sans restriction.

Il est arrivé que des décrets pris en Conseil d'Etat imputent sur les fonds non immobilisés de la caisse de réserve les dépenses obligatoires non votées (décret du 18 avril 1922, Réunion...). Toutefois, ce cas ne s'est produit que : 1^o parce que le crédit affecté aux dépenses imprévues était jugé insuffisant par l'administration pour couvrir les dépenses de cette nature ; 2^o parce que le gouverneur estimait impossible de réduire les dépenses facultatives déjà fortement comprimées, sans nuire à la bonne marche du service ; 3^o parce que l'époque était trop tardive pour la création de nouvelles recettes susceptibles de rendement ; autrement dit, parce que l'administration avait escompté elle-même pour les dépenses ordinaires, parmi les prévisions budgétaires, contrairement d'ailleurs à la réglementation, l'emploi des fonds de la caisse de réserve. Mais le Conseil d'Etat s'est refusé à accepter un prélèvement sur la caisse de réserve, proposé par l'administration locale pour couvrir les dépenses obligatoires inscrites d'office, le montant de la caisse de réserve paraissant « déjà insuffisant pour lui permettre de remplir le rôle qui lui est assigné » (1) (décret du 26 septembre 1922, Réunion).

En réalité, il semble bien que l'expression « besoins courants » n'ait pas eu, pour les auteurs du décret de 1912, d'au-

(1) Note de la Section des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies du Conseil d'Etat (24 mai 1922) — Réunion.

tre signification que celle également employée : d' « insuffisance des recettes annuelles ». On lit, en effet, dans l'un des procès-verbaux de la Commission de 1911, au sujet du minimum des fonds disponibles :

« Ce minimum constituera le fonds immédiatement disponible dont les gouverneurs pourront se servir pour les *besoins courants*, sans autre formalité qu'un arrêté pris en conseil, » et encore : « ... si le service local se trouve à un moment donné à découvert, il devra réaliser des valeurs, non pour reconstituer la totalité du minimum prescrit, mais pour faire face aux dépenses courantes. »

Ces explications données relativement aux articles 262 (prélèvements pour insuffisance de recettes) et 263 (réalisation des valeurs de la caisse de réserve) paraissent démontrer, d'une façon évidente, que parer aux « besoins courants » et à l' « insuffisance des recettes annuelles » constitue, pour le fonds de réserve, une seule et même chose. Les mots « besoins courants » ajoutés au cours de la discussion d'un projet déjà élaboré, pour éviter toute équivoque dans l'application (1), n'ont fait qu'obscurcir la question des caisses de réserve.

Les insuffisances de recettes. — A la vérité, il existe un moyen pour les colonies d'imposer l'emploi des fonds de réserve pour les dépenses ordinaires. Il leur suffit de composer un budget de prévisions de recettes exagérées et de prévisions de dépenses réduites. Les insuffisances de recettes inévitables devront alors être comblées par le fonds de réserve. C'est là une méthode qui heurte non seulement les règles d'établissement des budgets, résumées dans les circulaires ministérielles du 28 septembre 1911, mais qu'un examen attentif des exposés de motifs et des budgets antérieurs permet de déceler, et dont on ne saurait user constamment.

Faire face à l'insuffisance provisoire ou définitive des recettes qui résulte d'un budget normalement établi, lorsque les prévisions se sont trouvées en défaut, est la tâche courante de la caisse de réserve, par le moyen des « prélèvements ordinaires » (art. 262). C'est le rôle de régulateur du budget exposé par la circulaire du 28 novembre 1911, le rôle de

(1) Procès-verbaux de la Commission de révision du régime financier des colonies de 1911.

« banquier des budgets généraux et locaux », dit-elle encore, quoique moins heureusement.

Les événements imprévus et les programmes de travaux. — Le fonds de réserve est enfin destiné « aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter ».

Ces dépenses extraordinaires sont énumérées par les articles 264 et 265 qui traitent des prélèvements exceptionnels. Ce sont « les dépenses non prévues au budget », en dehors des dépenses résultant des besoins annuels et permanents (art. 77), et celles nécessitées par l'exécution des programmes de travaux.

Les dépenses non prévues au budget, qui comprennent celles pouvant résulter de calamité publique ou de désastre, rentrent bien dans les termes de l'article 258. Mais si la réalisation des programmes de travaux comporte certainement des dépenses extraordinaires, parce que ne se renouvelant point, on ne peut cependant dire que ce soit là le résultat d' « événements imprévus », tout au moins en général, car l'accroissement des économies de la caisse de réserve a justement eu en vue ces travaux, qui font l'objet de plans de mise en valeur de nos possessions, longuement délibérés et réfléchis.

La circulaire d'envoi du 22 mars 1913 déclare d'ailleurs :

« Le fonds de réserve et de prévoyance... conserve ces divers caractères (dont celui d'être un moyen de faire face aux événements imprévus), mais en prend un nouveau qui les domine de beaucoup... Le fonds de réserve ne doit plus avoir un caractère exclusif de « prévoyance » pour les cas imprévus ; il y a tout avantage à en faire, en outre, une accumulation d'économies, permettant, au bout d'un certain nombre d'années, d'entreprendre un programme de travaux dont l'importance, néanmoins, n'oblige pas à recourir à l'emprunt. »

Sur ce point encore, le texte de l'article 258 n'est pas en concordance avec la rédaction des autres dispositions de la matière.

Le rôle de la caisse de réserve, relativement à l'exécution de programmes de travaux, se trouve dans les documents de la Commission de 1911, exposé en ces termes :

« Il est préférable d'en faire une réserve industrielle destinée, grâce à l'accumulation des économies annuelles, à constituer une masse suffisante pour entreprendre des travaux de longue haleine, sans avoir à recourir aux emprunts toujours onéreux puisque grevés d'intérêts et amortissables en un délai déterminé. Tout au moins, s'il fallait, pour des travaux très importants, recourir à des emprunts, la réserve pourrait servir de gage solide pour le paiement des intérêts et des annuités d'amortissement. »

Les événements ont démontré la justesse de ces considérations.

Cette opinion a néanmoins été combattue. On a objecté que le budget idéal était celui dans lequel les recettes et les dépenses, demeurées égales aux prévisions, étaient égales entre elles ; que le système réglementé par le décret de 1912 conduisait à encourager l'importance des excédents de recettes, qu'ainsi on contribuait à fausser la sincérité des prévisions budgétaires, que du point de vue de la stricte justice, on ne devait pas faire peser sur les contribuables des charges supérieures aux nécessités présentes, afin de dégrever les contribuables d'exercices ultérieurs, ou de les faire bénéficier d'un outillage économique dont ils n'auraient point supporté les frais (1).

Dans une colonie en voie de développement, où des besoins nouveaux s'imposent constamment, il est certainement préférable d'avoir des budgets en excédent, c'est-à-dire de diriger l'évolution économique plutôt que de la suivre péniblement. Le plus souvent, les excédents résultent d'un accroissement rapide de la fortune de la colonie, que les prévisions budgétaires ne peuvent estimer qu'avec prudence. Le manque de sincérité des prévisions budgétaires ne peut guère se concevoir que dans les colonies dotées d'assemblées délibérantes aux préoccupations électorales, les prévisions de recettes relevant toujours de la compétence de l'administration. L'expérience montre d'ailleurs que, rarement, les caisses de réserve de ces colonies sont largement pourvues, et un gouverneur n'accepte pas systématiquement l'hostilité des assemblées.

(1) Sur cette question, voir l'ouvrage classique de G. Jèze : « Le crédit public. »

On considère comme un principe de droit public que la nature de l'impôt répugne à fournir matière à capitalisation. Cependant, l'accumulation des caisses de réserve n'est pas une opération s'étendant sur des générations, mais seulement sur quelques années pour chacun des programmes de travaux. Toute autre méthode admet la faculté de s'adresser au crédit public, mais il faut encore qu'il ne se dérobe pas, que la métropole ne se le réserve point ou qu'il ne soit pas trop onéreux, allégeant le présent, mais grevant lourdement l'avenir. L'évolution de la situation financière dans la métropole, durant la guerre et l'après-guerre, a suffisamment montré que, pour les pays comme pour les particuliers, les budgets en excédent ne présentaient pas que des inconvénients, et lorsque cela était possible, même pour des dépenses de premier établissement, il était encore préférable d'y pourvoir par ses propres capitaux que par des emprunts.

En se plaçant à un point de vue d'une portée plus pratique, on s'est également inquiété des conséquences que pourrait avoir une caisse de réserve florissante, sur les subventions que la métropole accorde à ses possessions, ou les contingents qu'elle leur demande. L'article 33 de la loi du 13 avril 1900, en proclamant le principe de l'autonomie financière des colonies, avait par avance résolu la question. Et qu'indirectement la réglementation des caisses de réserve permette de mieux apprécier les besoins et les facultés de chaque colonie ne constitue qu'un avantage.

Autres rôles. — La circulaire du 28 novembre 1911 indique encore le rôle de la caisse de réserve comme témoin (1) de la situation financière, caractère conservé, selon la circulaire d'envoi du décret financier, sous le régime de 1912. La circulaire du 28 novembre 1911 n'attache qu'une valeur toute relative aux indications du fonds de réserve, à ce point de vue, et l'on peut dire que sous le décret financier de 1912, en raison des tâches multiples qui lui sont assignées, il n'existe

(1) Ce point est longuement développé dans G. Glaize : « Etude sur les caisses de réserve des colonies. » — Pedone, 1904.

plus guère de lien bien apparent entre la prospérité d'un pays et les mouvements de la caisse de réserve.

Tirer des conclusions de l'examen de la caisse de réserve, relativement à la situation financière de la colonie, obligerait à une discrimination de tous les éléments qui interviennent dans la formation du fonds de réserve, autrement dit à une étude de la situation financière même. Ce rôle attribué aux caisses de réserve est d'ailleurs purement passif et n'est certainement intervenu à aucun moment lors de leur création.

On a enfin songé quelquefois à imputer à la caisse de réserve les dépenses d'exercices clos. Il n'y aurait aucune raison d'ailleurs pour ne pas la faire bénéficier des recettes des mêmes exercices. Cette solution n'a pas été adoptée (1). Il est incontestable que la caisse de réserve y perdrait de sa simplicité et de sa stabilité, conditions essentielles de la clarté nécessaire à un tel organisme.

Résumé. — Le texte primitif de l'article 258 ne différerait pas sensiblement de l'art. 99 du décret de 1882. On y a ajouté les termes « besoins courants », qui ne correspondent à aucune idée nouvelle et ne font qu'engendrer confusion. Mais ce rapprochement avec le décret de 1882 explique pourquoi cet article se trouve incomplet, si bien que l'on peut dire que le rôle des caisses de réserve sous le régime du décret de 1912 n'est pas défini par l'article 258, encore qu'il soit intitulé : « Objet du fonds de réserve », et qu'il faut le rechercher dans la suite du chapitre composé, en majeure partie, de dispositions nouvelles.

En résumé, le fonds de réserve et de prévoyance réglementé par le décret de 1912 est destiné à subvenir :

- 1° A l'insuffisance des recettes annuelles ;
- 2° Aux dépenses extraordinaires non prévues au budget ;
- 3° Aux dépenses nécessitées par l'exécution de programmes de travaux.

* * *

(1) Voir cependant les instructions reproduites page 214, note 1.

§ 3. LÉGALITÉ DE L'INSTITUTION PAR DÉCRET DES CAISSES
DE RÉSERVE DANS LES COLONIES A SÉNATUS-CONSULTE

On a soutenu (1) que l'article 115 (budget rectificatif) de la loi de finances du 31 juillet 1920 avait légalement consacré l'institution par décret des caisses de réserve dans les colonies à sénatus-consulte.

L'article 7 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 spécifie que :

« Des décrets de l'empereur règlent... toutes les matières non mentionnées dans les articles précédents et qui ne sont pas placées dans les attributions des gouverneurs. »

Par suite, la réglementation par décret des caisses de réserve est régulière. Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 n'a modifié que les pouvoirs des conseils généraux et les a énumérés limitativement. Les droits accordés aux conseils généraux par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 en matière budgétaire, n'entraînent nullement leur compétence dans le domaine des caisses de réserve. La jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours interprété les dispositions relatives aux prérogatives des conseils généraux dans un sens restrictif. Or, si le sénatus-consulte de 1866 détermine les attributions des conseils généraux dans le vote des budgets, il ne fait point mention des caisses de réserve. Cette constatation est d'autant plus probante, que le sénatus-consulte de 1866 est partiellement la reproduction de la loi métropolitaine du 10 mai 1838 sur les conseils généraux, dont l'article 21 :

« Les fonds qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice, seront reportés après clôture sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général, et les fonds restés libres seront cumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine. »

n'est remplacé, au sénatus-consulte de 1866, par aucune

(1) Boisneuf : « Manuel du Conseiller général des colonies ». Larose, éditeur.
« L'on pourrait soutenir très juridiquement, qu'avant la promulgation de l'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920, l'institution par décret d'une caisse de réserve dans les colonies à sénatus-consulte était illégale. »

règle, ce qui ne permet guère de douter que la question des fonds de réserve ne relève pas des conseils généraux.

Les termes « fonds libres » ne sont employés, au sénatus-consulte de 1866, qu'à l'article 8 :

« Il est pourvu par le gouverneur à l'acquittement de ces dépenses (dépenses obligatoires insuffisamment dotées par le conseil général), au moyen, soit d'une imputation sur les fonds libres... »

L'expression « fonds libres » concerne non les fonds de réserve, mais les simples disponibilités résultant de prévisions de recettes supérieures aux crédits. On renvoie, relativement à cette disposition que l'on retrouve dans l'article 55 de la loi de finances du 29 juin 1918, à ce qui a été dit à ce sujet précédemment (1).

La Commission de 1911 distingue constamment les « fonds libres du service local et ceux de la caisse de réserve ». Ces derniers sont devenus, dans le décret de 1912, les fonds disponibles de la caisse de réserve (art. 260, 263 du décret financier de 1912 et commentaires) pour éviter toute confusion. L'article 263, notamment, marque nettement la différence : « ... en cas d'épuisement des *fonds libres* du service local et des *fonds disponibles* de la caisse de réserve... » L'article 227 prévoit le refus de paiement par le trésorier-payeur lorsque le mandat dépasse « le montant des fonds libres du service local », et le commentaire déclare que ces termes « s'appliquent au solde créditeur existant dans les écritures du trésorier-payeur au compte « Service local, s/c. de fonds » (2). Or, le compte « Caisse de réserve » du budget local est nettement séparé du compte de fonds du service local. Il suffit d'ailleurs de se reporter à ce sujet aux instructions de 1856.

Toute autre interprétation aurait pour conséquence de mettre indirectement les fonds de réserve à la libre disposition des conseils généraux, et aussi dans une certaine mesure d'appliquer l'article 21 de la loi du 10 mai 1838, intention-

(1) Voir pages 216 et 217.

(2) Exactement, le commentaire de l'article 227 dit : « Il est bien entendu que les mots « fonds disponibles appartenant au service local s'appliquent... » Ces termes ne sont pas ceux de l'article 227, mais de l'article 78 du décret de 1882. Le commentaire n'a pas tenu compte de la nouvelle rédaction.

nellement non reproduit. La réglementation des fonds de réserve fixée par le décret financier du 26 septembre 1855, et qui ne prévoit leur utilisation que pour parer aux insuffisances de recettes de l'exercice et aux événements imprévus, c'est-à-dire pour des événements postérieurs à l'établissement du budget, se retrouve dans le décret financier du 20 novembre 1882. La Commission de 1911 n'a d'ailleurs eu aucun doute sur la légalité des mesures qu'elle proposait.

CHAPITRE II

Les fonds disponibles de la caisse de réserve ⁽¹⁾

§ 1. LE MAXIMUM DES FONDS DE RÉSERVE (RÉGIME ANTÉRIEUR AU DÉCRET DE 1912)

Sous le régime antérieur au décret de 1912, le montant du fonds de réserve et de prévoyance était limité par un maximum. Le décret du 20 novembre 1882 reprend les chiffres du décret du 26 septembre 1855. La circulaire ministérielle du 28 novembre 1911 donne les indications suivantes concernant les légers changements réalisés dans les dernières années d'application du décret du 1882 et les rapports entre le montant des budgets et les maxima des caisses de réserve :

« Les maxima fixés par l'article 98 du décret du 20 novembre 1882 ont été modifiés ou complétés, selon les colonies, par les décrets des 31 mai, 6 octobre 1902, 16 novembre 1905, 4 août 1906 et 10 septembre 1909.

« Au moment où ces chiffres ont été fixés, le rapport entre eux et le montant des budgets correspondants se trouve avoir varié, suivant les colonies, dans d'assez larges limites : de 18% en Afrique Equatoriale (budget général) à 98% en Annam.

« Depuis cette date, le maximum étant resté immuable pendant que le montant du budget s'accroissait ou diminuait, la proportion a varié, non seulement d'une colonie à une autre, mais dans chaque colonie.

« Des considérations spéciales à telle ou telle possession peuvent justifier des différences dans le rapport qui doit exister entre l'encaisse et le montant du budget, alors que dans une même colonie une certaine fixité peut être recherchée. »

(1) Modification au décret du 30 décembre 1912 : article 115 de la loi du 31 juillet 1920.

Le système du maximum des fonds de réserve aboutissait, par le versement de l'excédent au budget, à des dépenses parfois hâtives et d'une utilité discutable, empêchant :

« les colonies prospères d'accumuler leurs économies annuelles jusqu'à la constitution d'une masse suffisante pour engager en toute sécurité des dépenses pour les grands travaux d'utilité publique. » (Commentaires du décret du 30 décembre 1912, chapitre XV. Fonds de réserve et de prévoyance).

« Cette méthode avait pour résultat d'immobiliser des fonds importants sans profit appréciable ; comme il fallait, d'autre part, ne pas dépasser un certain chiffre fixé par décret, c'était en quelque sorte une entrave au développement des colonies, malgré l'application, par certaines d'entre elles, des excédents constatés, à des travaux d'utilité publique, qui ne pouvaient être entrepris d'une façon suivie, étant donné les fluctuations des recettes budgétaires d'une année à l'autre ; les travaux ainsi effectués ne pouvaient, dans bien des cas, être que partiels et restaient parfois inachevés, faute de ressources suffisantes pour les continuer ; parfois aussi les gouverneurs n'osaient les entreprendre dans la crainte de ne pouvoir réaliser un programme complet et dans l'incertitude du lendemain, surtout dans les pays neufs. » (Procès-verbaux de la Commission de 1911).

Pour échapper à cette obligation, les colonies inscrivaient leurs excédents parmi les ressources ordinaires budgétaires, comme prévisions en cas d'insuffisance de recettes, et les reportaient d'exercice en exercice, procédé dont l'irrégularité, soulignée par le Conseil d'Etat, ne faisait que mieux ressortir les inconvénients de la réglementation. Parfois, on constituait un fonds spécial destiné à des travaux extraordinaires et s'exécutant hors budget (1).

On suggéra l'exemple de l'Algérie. Le décret du 16 janvier 1902, les lois des 24 juillet 1904 et 14 décembre 1905 ont, en effet, organisé en Algérie : 1^o un fonds de réserve fixé à 10 millions et destiné au paiement des dettes exigibles et au remboursement des avances consenties par la métropole — en fait, une véritable réserve d'amortissement, — exceptionnellement et provisoirement, aux événements calamiteux, 5 millions de ce fonds étant obligatoirement versés

(1) Voir G. Glaize : « Etude sur les caisses de réserve des colonies. » — Pedone, 1904.

en compte-courant au Trésor ; 2^o un compte spécial d'excédents du fonds de réserve, destiné à des travaux d'utilité générale. C'était une conception assez éloignée de l'organisation en vigueur aux colonies.

Mais créer un compte spécial des excédents des fonds de réserve n'était-ce pas supprimer en réalité le principe du maximum des fonds de réserve ? Ce fut la solution du décret financier du 30 décembre 1912, qui n'alla d'ailleurs point sans soulever quelques objections. La crainte des visées ambitieuses de certaines colonies et des sacrifices que la métropole pourrait être tentée de demander à son profit, furent les principales.

*
* *
*

§ 2. LES FONDS DISPONIBLES

Rôle du minimum des fonds disponibles. — Le règlement du 20 novembre 1882, en autorisant les colonies à placer leurs fonds de réserve, n'avait posé aucune restriction. La circulaire ministérielle du 28 novembre 1911 indiqua, « sans fixer de règles impératives, que la proportion du numéraire à conserver pourrait être du tiers ou tout au moins du quart de l'avoir », disposition que rendait indispensable l'éloignement des colonies de la métropole, où leurs valeurs pouvaient seulement être réalisées. Le commentaire du décret du 30 décembre 1912 souligne ainsi l'inconvénient de l'immobilisation totale des fonds de réserve :

« Si par accident, ou simplement par un défaut d'équilibre momentané [entre les recouvrements et les dépenses, les fonds libres du service local] sont épuisés, le Trésor se trouve placé dans l'alternative, ou de suspendre les paiements, ou de consentir des avances au service local, dont le compte de fonds devient débiteur. Pour prévenir cet inconvénient, il suffit de décider qu'une partie des fonds de réserve devra toujours rester disponible. »

L'article 260 du décret du 30 décembre 1912 spécifie :

« qu'un arrêté des Ministres des Colonies et des Finances pris sur la proposition des gouverneurs, en tenant compte des nécessités locales, détermine, tous les trois ans, le chiffre minimum

auquel doivent s'élever, dans chaque colonie, à la date du règlement annuel de l'exercice, les fonds disponibles de la caisse de réserve. »

Les fonds disponibles forment :

« un fonds de roulement destiné à faire face aux besoins de l'exercice courant et à l'insuffisance momentanée des ressources de l'exercice. » Leur montant doit « suffire à tout moment pour assurer un solde créditeur au compte « Service local, s/c de fonds » ouvert dans les écritures du trésorier-payeur, sans que la colonie ait à réaliser une partie des fonds placés. » « Le surplus constitue le fonds momentanément immobilisé qui est le véritable fonds de réserve et dont le montant n'est pas limité. » (Circulaire d'envoi du décret financier. — Commentaires. — Procès-verbaux de la Commission de révision).

Les fonds disponibles ne remplissent donc qu'une partie des tâches assignées à la caisse de réserve.

Le minimum des caisses de réserve des colonies à sénatus-consulte (article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920) (1). — L'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920 institue un budget rectificatif :

« sous réserve, toutefois, du maintien des crédits nécessaires à la dotation minimum, fixée par décret, de la caisse de réserve de la colonie. »

La fixation d'un minimum tant soit peu élevé du fonds de réserve aurait pu conduire, — pour la Guadeloupe tout au moins, dont la situation financière, encore peu brillante, a longtemps été déficitaire, — à rendre sans objet l'article 115 de la loi du 31 juillet 1920.

En fait, aucun texte n'est intervenu. Par suite, il n'existe présentement, dans ces colonies, d'autre obligation que le maintien du minimum des fonds disponibles, fixé par arrêté interministériel. Mais ce minimum ne répond qu'à une mission particulière des caisses de réserve, et non à tous leurs besoins, ni même seulement aux rôles que, sous tous les régimes financiers, les caisses de réserve ont assurés. On verra ultérieurement comment, par suite de cette situation, évoluent les minima des fonds disponibles des colonies à

(1) Voir la loi du 31 juillet 1920, pages 84 et suivantes.

sénatus-consulte. Pratiquement, les caisses de réserve de ces colonies comprennent le minimum des fonds disponibles et quelques centaines de milliers de francs immobilisés.

Variations du minimum des fonds disponibles. — Les arrêtés interministériels pris en 1914, 1915 pour la première fois, par application de l'article 260 du décret de 1912, marquèrent, par rapport aux maxima des caisses de réserve du régime antérieur, des différences essentiellement variables selon les colonies, les dépassant, les reproduisant à très peu près, où les réduisant considérablement. Les divergences s'expliquent, non pas seulement parce que quelques colonies sont plus exposées que d'autres à certains désastres, mais par l'aisance plus ou moins grande des trésoreries locales, parce que aussi, la fixation d'un minimum du montant de la caisse de réserve était, pour les colonies peu favorisées, purement théorique, tandis que la détermination d'un minimum de fonds disponibles doit tendre à être une réalité, et souvent encore par les conceptions particulières des chefs de colonies.

L'article 260 n'impose nullement au gouverneur de consulter les différents conseils pour établir ses propositions concernant le chiffre minimum des fonds disponibles. Apprécier dans quelle mesure le compte « Service local, s/c de fonds » peut être débiteur au cours de l'exercice relève évidemment du pouvoir exécutif de la colonie. L'administration, qui a qualité pour arrêter les prévisions de recettes à inscrire au budget, peut *a fortiori* déterminer le minimum des fonds disponibles. Il est néanmoins arrivé que le conseil général soit consulté, sans que ce soit cependant une obligation (Inde, 1914).

Les minima des fonds disponibles ont, à nouveau, été fixés en 1917, en 1920, en 1923, en 1926.

Par suite d'une erreur matérielle évidente, les arrêtés interministériels de 1920 et 1923 donnent des minima en francs pour « les colonies non soumises au régime monétaire métropolitain », contrairement à l'article 260 du règlement financier.

Il est des colonies où les minima ne sont pas atteints à la

clôture de l'exercice, ce qui constitue l'un des rares cas où le rôle de la caisse de réserve, comme témoin de la situation financière de la colonie, trouve son application. C'est — sauf de très rares exceptions — une preuve d'une mauvaise gestion financière, mais pas nécessairement d'un malaise économique.

Le développement des colonies, et aussi pour les colonies soumises à notre système monétaire, la dépréciation du franc ont conduit à une progression parfois considérable des budgets.

Le minimum des fonds disponibles n'a pas en général, il s'en faut, suivi ce rythme.

Les budgets de l'Indochine ont plus que doublé et les minima n'ont point changé; celui de l'Annam a même été diminué. En A. O. F., les fixations de 1914 ont, dans l'ensemble, été multipliées par deux, alors que les budgets du groupe ont quadruplé, quintuplé et plus. La Guinée a réduit son chiffre. A Madagascar, la progression des minima est en retard sur celle des budgets. Il en est à peu près de même en A. E. F. A la côte des Somalis, on est en présence d'une régression.

Il n'y a pas, en effet, nécessairement proportionnalité entre l'élévation du minimum et l'accroissement des budgets. C'est surtout dans les premiers mois de l'année que le solde créditeur du compte : « Service local, s/c de fonds » est menacé, au moment où la colonie a de multiples décaissements à effectuer (fonctionnement des services publics, constitution des provisions mensuelles), sans avoir encore opéré d'importants recouvrements. Mais cet inconvénient est peu sensible dans une colonie où l'impôt de capitation joue un grand rôle, quand les versements sont faits dès le début de l'année. Selon que les ressources de la colonie ont des bases stables ou proviennent d'éléments variables, l'éventualité des insuffisances de recettes peut être écartée ou doit, au contraire, être envisagée.

Il y a cependant, à la lente croissance des minima des fonds disponibles, pour ne point dire leur immobilité, des exceptions.

Saint-Pierre et Miquelon, dont le maximum de la caisse

de réserve était de 400.000 francs, proposa 60.000 francs comme minimum de ses fonds disponibles, montant à la mesure de ses moyens. Le chiffre de 1914 a été porté en 1923 à 300.000 francs. Mais le budget de Saint-Pierre et Miquelon est, en 1926, seize fois celui de 1914, constatation d'une prospérité indiscutable.

On peut, enfin, examiner le cas des colonies à sénatus-consulte.

Les variations du minimum des fonds disponibles des colonies à sénatus-consulte. — Le maximum des caisses de réserve de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, uniformément fixé à 1.500.000 francs par le décret de 1855, est demeuré à ce chiffre jusqu'en 1912. Le minimum des fonds disponibles a été respectivement arrêté à 500.000 francs (Martinique), 800.000 (Guadeloupe) et 500.000 (primitivement 1.000.000, réduit à 500.000 pour permettre la participation à des emprunts nationaux) (Réunion). L'arrêté interministériel du 10 juillet 1923 a porté le montant du minimum pour la Martinique à 3.000.000. L'arrêté interministériel du 13 juillet 1926 a arrêté les minima à 4.000.000 (Martinique), 1.200.000 (Guadeloupe), 2.000.000 (Réunion), soit, par rapport à 1914, les coefficients : 6, 1,5 et 4.

Si l'on néglige la Guadeloupe, dans une situation financière peu prospère, qui a, en 1926, un budget moitié de celui de la Martinique, et dont la fixation initiale du minimum des fonds disponibles était la plus forte, on voit que les minima ont singulièrement progressé et leur variation a suivi, à très peu près, celle des budgets. Le montant actuel des minima est d'ailleurs, par rapport aux budgets, pour les trois pays, du même ordre de grandeur, environ le quinzième, proportion dont n'approche aucun budget de la même importance des autres colonies (budgets de 1926 : Martinique, 56.000.000 de francs ; Guadeloupe, 29.500.000 francs ; Réunion, 34.500.000 francs). Le simple examen des tableaux des minima indique, en effet, que le rapport des minima et des budgets est d'autant plus faible que les budgets sont plus élevés. Pour le gouvernement général de l'A. E. F., doté d'un maigre budget, la

proportion, en 1926, est de $1/9^e$; pour le gouvernement général de l'A. O. F., de $1/36^e$; pour Madagascar, de $1/43^e$; pour le budget général de l'Indochine, de $1/156^e$. L'importance et la variété des ressources, de même que la possibilité de réduction des dépenses d'un gros budget, ou tout simplement le retard des paiements, permettent de n'avoir recours que très exceptionnellement aux fonds disponibles.

Les fonds disponibles n'ont pas à faire face aux événements imprévus, c'est là le rôle de la « véritable réserve, sans limite ferme, immobilisée jusqu'à son utilisation, destinée à subvenir aux besoins exceptionnels (désastre ou calamité publique) et surtout à préparer l'avenir... » (Circulaire d'envoi du décret financier de 1912). A la vérité, certaines colonies ont tenu compte, plus ou moins, de telles éventualités dans la détermination du minimum.

Tel a été le cas des colonies à sénatus-consulte. Mais si la réglementation n'imposait certainement pas cette manière de voir, lors de la première fixation du minimum des fonds disponibles, l'intervention de l'article 115 (budget rectificatif) de la loi du 31 juillet 1920 a, depuis, modifié la situation.

Le système du budget rectificatif conduit théoriquement, en l'absence d'un décret, fixant le minimum de la caisse de réserve, non intervenu, à l'incorporation budgétaire du montant de la caisse de réserve, à l'exception du minimum des fonds disponibles. Pratiquement, il y a des atténuations, résultant de fonds maintenus immobilisés, et du non emploi de tous les crédits votés par les services compétents, en particulier les travaux publics. Mais il n'en demeure pas moins que l'administration, malgré l'existence d'un chapitre des « dépenses imprévues », ne dispose, à très peu près, au budget, d'aucun crédit spécial en cas d'événements graves inattendus.

D'où la nécessité de recourir aux fonds disponibles, de leur donner une affectation non réglementairement prévue, d'en fixer le montant en conséquence. Le minimum des fonds disponibles de la Martinique se trouve ainsi être supérieur à celui de Madagascar, du budget général de l'A. O. F.

Il convient donc de voir, dans une certaine mesure, dans

la fixation des minima des fonds disponibles dans les colonies à sénatus-consulte, sinon une réaction contre la pratique du budget rectificatif, ce qui serait peut-être beaucoup dire, tout au moins une adaptation, en imputant aux fonds disponibles la charge de satisfaire à des besoins auxquels ils n'étaient point destinés.

Caractère absolu du minimum des fonds disponibles. — Le commentaire de l'article 260 du décret financier de 1912 indique que, au 1^{er} juin de chaque année, à chaque règlement d'exercice, le minimum des fonds disponibles doit être atteint.

« Cette règle est absolue ; au cas où la masse des fonds disponibles au 1^{er} juin est inférieure au minimum, la colonie doit, sans délai, prendre les mesures utiles pour réaliser les valeurs de la caisse, jusqu'à concurrence des sommes nécessaires pour parfaire le chiffre minimum des fonds disponibles. »

Cette situation des fonds disponibles au 1^{er} juin s'entend, le reversement de l'excédent des recettes de l'exercice expiré effectué, mais qui ne peut jamais avoir lieu le 1^{er} juin. Durant le reste de l'année, les fonds disponibles peuvent avoir un montant quelconque et les réalisations de valeurs doivent seulement éviter que le compte « Service local, s/c de fonds » soit débiteur.

La guerre a conduit à ne point exiger constamment l'exécution stricte du reconstituer du minimum des fonds disponibles à la clôture de l'exercice.

Déjà, lors de la parution du décret financier de 1912, le gouvernement général de l'A. O. F. avait demandé et obtenu des délais jusqu'à la clôture de l'exercice 1913 pour se conformer à la réglementation, afin de ne pas obliger les colonies du groupe à des opérations désastreuses « étant donné la situation peu favorable du marché financier ».

Les difficultés de vente des rentes et des valeurs, durant les hostilités et après la guerre, ont conduit le département des Finances à chercher à éviter la réalisation des titres détenus par les colonies, et à ne pas imposer en conséquence que le solde du compte « Service local, s/c de fonds » soit tou-

jours créditeur, à la fois dans l'intérêt des colonies et de la métropole. C'est d'ailleurs là, une mesure toute de circonstance.

* * *

§ 3. LE COMPTE « SERVICE LOCAL, S/C DE FONDS »

Aux colonies, le Trésor est le banquier commun du budget de l'Etat et des budgets locaux, mais il ne paie pour ceux-ci que dans la limite du solde créditeur du compte « Service local, s/c de fonds » (art. 227 du décret du 30 décembre 1912) qui ne représente d'ailleurs pas tout à fait l'avoir en numéraire de la colonie. Par contre, il peut régler toute dépense pour le compte de la métropole sans se préoccuper de l'existence d'une provision suffisante, et en utilisant la totalité des fonds libres. Certaines mesures d'apparence rigoureuse pour les colonies ne visent, en fait, qu'à assurer l'aisance de la trésorerie. Il n'est pas, par suite, sans intérêt, de déterminer la signification précise du compte « Service local, s/c de fonds ».

Ce compte figure aux opérations budgétaires locales de la balance du grand-livre. A la fin de chaque mois, les recettes et les dépenses du budget local sont transportées au compte centralisateur : « Service local, s/c de fonds ». Le solde créditeur, c'est-à-dire l'excédent des recettes sur les dépenses, représente les ressources de l'exercice courant et jusqu'à sa clôture, de l'exercice précédent.

Les dépenses du budget local comprennent des dépenses d'ordre, telles que les avances aux agences spéciales ou les provisions constituées en France ou ailleurs. Il n'y a pas lieu de les déduire. Les sommes ainsi représentées n'étant plus disponibles entre les mains du trésorier-payeur, il ne peut en faire état pour ses paiements. On peut formuler quelque objection contre cette manière de procéder concernant les agences spéciales. Si ces organismes se trouvaient transformés en préposats du Trésor, le compte de fonds ne supporterait pas la charge des avances qui n'apparaîtraient qu'à un compte de trésorerie. Il y a d'ailleurs lieu de remarquer que

la régularisation des opérations des agences spéciales, sauf lorsqu'il s'agit d'envois effectifs de fonds des agences au Trésor ou inversement, ne modifie en rien le compte de fonds du service local. Ces régularisations comportent deux inscriptions en sens contraire dans les comptes de l'exercice (art. 250 et 251 du décret financier). Pour des raisons semblables, on ne comprend pas non plus, dans le compte de fonds du service local, les autres « dépenses à régulariser » l'intéressant, ou les « recettes à répartir ».

Il est bien évident, cependant, que particulièrement dans les colonies à agences spéciales, ce compte ne représente pas la situation financière exacte de la colonie, d'autant moins que les opérations des agences spéciales ne sont régularisées qu'après un long délai. D'autre part, il convient de ne pas oublier que les agences spéciales prêtent également leur concours à d'autres budgets : budget général, budget colonial... Par suite, ne faut-il pas s'exagérer les conséquences des oscillations de peu d'amplitude du compte de fonds.

Il avait été proposé, à la Commission de 1911, comme définition des fonds libres du service local au delà desquels le trésorier-payeur pouvait refuser tout paiement : « Le solde créditeur des différents comptes ouverts au service local et de l'avoir de la caisse de réserve dont le trésorier-payeur est nanti à titre de garantie ». Ce système présentait l'inconvénient de la complexité, en raison des différents comptes hors budget concernant le service local. En outre, les fonds disponibles de la caisse de réserve pouvaient se trouver engagés sans que l'ordonnateur en fût averti.

Le décret de 1882 prévoyait le refus de paiement du trésorier-payeur lorsque le mandat dépassait le montant des fonds libres appartenant au service local (art. 78). Et les instructions du 15 avril 1856, alors en vigueur, interprétaient cette disposition conformément à la solution actuelle.

« Il en sera de même si le refus de paiement a pour cause le dénuement de la caisse coloniale en ressources disponibles appartenant au service local. L'esprit du décret sur ce point n'est pas douteux ; les fonds du service local sont des fonds spéciaux, chargés de subvenir à des dépenses particulières. A défaut de ressources,

il n'y a pas d'autre parti que d'arrêter les dépenses ; c'est là une alternative extrêmement grave, surtout dans les colonies qui n'ont pas de subventions et dont les fonds de réserve sont insuffisants... Cette spécialité de fonds du service local me conduit à prescrire la formation, dans les écritures de l'administration et de la trésorerie, d'un compte intitulé « Service local, s/c de fonds » où viendront se centraliser toutes les opérations effectives de recettes et de dépenses affectant le service dont il s'agit. Vous trouverez des développements à cet égard dans les instructions adressées au comptable par le département des finances. »

Une difficulté se présente lorsque la balance donne les comptes du budget local et des budgets annexes. Les différents comptes de fonds sont à totaliser, sauf pour les budgets annexes, dotés d'une réserve spéciale « destinée à pourvoir aux insuffisances de recettes ultérieures et à servir de fonds de roulement pour l'acquittement des dépenses budgétaires ». En cas d'épuisement de la réserve spéciale, il est généralement effectué des prélèvements sur la caisse de réserve du service local (1). Le compte « Service local, s/c de fonds » n'a donc pas à intervenir. La réserve spéciale des budgets annexes ne peut être, en aucun cas, utilisée au profit du budget local.

Dans les budgets des colonies non soumises au régime monétaire métropolitain, le compte « Service local, s/c de fonds » se trouve parfois réparti entre la comptabilité en monnaie locale et la comptabilité en francs, certains comptes budgétaires locaux étant tenus dans la comptabilité en francs, afin d'éviter de faire jouer le compte « Frais de négociation et de change ». La détermination du solde du compte de fonds entraîne la réunion des deux comptabilités.

Le rôle des caisses de réserve comme régulateur du budget a d'ailleurs parfois prêté à quelque hésitation de la part des colonies. Et cela, surtout, sous les régimes antérieurs à 1912, où l'existence en numéraire d'une partie de la caisse de réserve n'était pas imposée par les textes financiers. C'est ainsi que, peu avant la dernière refonte du régime financier des colonies, une colonie formula une proposition tendant à obtenir, au profit du service local, une avance du Trésor pour

(1) Voir : même partie, titre III, chapitre I, § 3.

faire face aux paiements du début de l'année, éviter ainsi l'emploi du fonds de réserve et en permettre le placement au profit de la colonie, l'avance du Trésor pouvant être, au besoin, garantie par les titres de la caisse de réserve. Il est bien évident que si la colonie retirait des avantages du système proposé, le Trésor n'en obtenait aucun. Et si l'avance consentie pouvait être atténuée dans un court délai au cours des années prospères, elle était susceptible de s'accroître en durée et en importance pendant les années de moins-values. Sans aller jusqu'à dire que la colonie ne réalisait de profits dans l'opération qu'aux dépens du Trésor, le fonds de roulement, ainsi bénévolement fourni à la colonie, pouvait devenir une lourde charge.

L'existence d'un solde débiteur du compte de fonds équivalait, dans certains cas, à un prêt de l'Etat. Et l'on comprend que les difficultés de la trésorerie métropolitaine d'après-guerre, les lourds taux d'emprunt, aient conduit à veiller, de très près, à l'application des prescriptions réglementaires, afin de réduire, le plus possible, le concours de l'Etat dans le fonctionnement des trésoreries coloniales.

Il fut un temps d'ailleurs, et pour quelques petites colonies il existe encore, où les services locaux ne pouvaient généralement acquitter leurs dépenses que grâce aux secours du Trésor métropolitain. Le régime du décret de 1882, où les fonds de réserve étaient parfois totalement immobilisés, rendait encore cette situation plus fréquente. Mais les colonies se sont développées, leurs budgets atteignent des chiffres importants et, dans de nombreuses colonies, les dépenses et les recettes de l'Etat n'apparaissent qu'à un rang secondaire. Dans maintes circonstances difficiles, c'est au contraire l'Etat qui a puisé dans les fonds libres des budgets locaux. Et l'Indochine, en prêtant largement son concours, durant la guerre et même après la guerre, à la trésorerie métropolitaine, a supporté des charges assez sensibles résultant du règlement du compte « Frais de négociation et de change », grossi par les facilités accordées à l'Etat. La constatation de cette situation donne à penser, puisque les rôles sont souvent renversés, qu'il n'y a peut-être pas lieu de maintenir

d'avantage à l'égard des budgets locaux, ou tout au moins de certains d'entre eux, les servitudes anciennes, et que la totalité des fonds libres doit être pour les paiements à la disposition des budgets locaux comme elle l'est à l'égard de l'Etat.

C'est, en effet, le sens d'une évolution encore peu apparente, mais qui n'en existe pas moins, et qui a son origine dans les comptes-courants que certaines colonies possèdent avec les banques d'émission.

Le compte-courant du Trésor à la banque de la Guadeloupe. — L'article 1^{er} de la convention (1) conclue le 12 novembre

(1) La thésaurisation des communes de la Guadeloupe avait eu pour résultat d'accumuler au Trésor, par l'intermédiaire du compte « Fonds des Communes et Etablissements publics », un stock considérable de billets de la banque représentant le quart de la circulation locale.

D'où la demande de la Banque, par la création d'un compte-courant avec le Trésor, d'obtenir remise des billets ainsi détenus, ce qui permettait de réduire l'encaisse de garantie déposée à la Caisse centrale du Trésor public, de virer la partie rendue disponible au Comptoir National d'Escompte, qui est en France le correspondant des vieilles banques coloniales, et de pouvoir ainsi dans une plus large mesure, avec des charges moindres, réaliser des transferts de la colonie en France.

Le compte-courant de la Banque de la Guadeloupe au Comptoir National d'Escompte est à intérêts réciproques.

L'article 2 de la convention du 12 novembre 1926 spécifie :

« Le dépôt de billets locaux à la Banque de la Guadeloupe ayant pour effet d'entraîner une réduction de la circulation fiduciaire dans la colonie et, par conséquent, de permettre le remboursement à l'Institut d'émission d'une partie de l'encaisse de garantie déposée à la Caisse centrale, la Banque de la Guadeloupe, pour tenir compte de cet avantage, s'engage à ristourner au Trésor l'intérêt de 5% dont seront bonifiées par le Comptoir National d'Escompte les sommes qui lui auront été restituées dans ces conditions. »

Le dépôt en compte-courant à la Banque devant être d'environ 8 millions, la réduction de l'encaisse de garantie porte sur 2.000.000 (le quart des billets en circulation) ; la ristourne à payer au Trésor est de 100.000 fr. La Banque de la Guadeloupe bénéficie néanmoins de l'intérêt qu'elle aurait eu à débours, dans le cas où le solde de son compte-courant au Comptoir National d'Escompte serait devenu débiteur dans cette limite de 2.000.000, déduction faite cependant du transfert des fonds du Trésor métropolitain que la Banque s'est engagée à effectuer. Il est en conséquence possible à la Banque de ne pas élever son taux d'escompte aussi rapidement. Il n'en demeure pas moins, toutefois, que la banque paie à l'Etat pour des fonds qui lui sont prêtés par la colonie.

Antérieurement, la remise des billets disponibles avait été acceptée, mais à la condition de verser un montant égal de billets français à la Caisse centrale du Trésor public. Toutefois, tenant compte du peu de disponibilités de la Banque dans la métropole, des délais avaient été accordés. Ce procédé dit des « avances remboursables » avait l'inconvénient d'envoyer dans la métropole non seulement les fonds du Trésor métropolitain, mais encore ceux de la colonie, comme le montrait d'une façon évidente le compte « Trésor s/c de fonds » tenu par le trésorier-payeur de la Guadeloupe. Par suite, le compte-courant de la Banque du Comptoir National d'Escompte, fréquemment débiteur, rendait les opérations de transfert de la colonie en France plus onéreuses.

1926 entre le Trésor et la Banque de la Guadeloupe est ainsi conçu :

« Le trésorier-payeur de Basse-Terre est autorisé à remettre à la Banque de la Guadeloupe la totalité des fonds excédant ses besoins normaux, évalués à 5 millions de francs. Sur le dépôt ainsi constitué, la Banque s'engage à la fois à transférer en France les fonds exclusivement métropolitains, dans les conditions indiquées à l'article 3, et à laisser prélever à première réquisition les sommes nécessaires au paiement des dépenses publiques de la colonie. Le compte-courant ainsi institué entre le Trésor et la Banque se trouve strictement limité aux fonds de la colonie et des communes à l'exclusion des fonds du Trésor métropolitain. »

Les fonds métropolitains sont déterminés par le solde créditeur du compte « Trésor, s/c de fonds » tenu dans les écritures de la trésorerie.

Et l'article 4 ajoute que :

« Au cas où le compte-courant présenterait momentanément un solde débiteur, aucun intérêt ne serait dû par le Trésor à la Banque sur ce solde. »

La loi du 21 mars 1919, portant renouvellement du privilège des banques d'émission des vieilles colonies, n'avait pas prévu qu'elles pourraient être chargées du service de trésorerie. D'ailleurs, le paiement de dépenses publiques par la Banque fait l'objet de règlements particuliers (1). Par suite, le solde débiteur (1) ne peut résulter pratiquement que de transferts en France supérieurs aux versements, ce qui est l'indication, dans le cas où cette situation se prolonge, soit d'un mauvais aménagement des recettes de la colonie ou des communes, soit d'un déficit budgétaire permanent.

La conséquence de cette convention est que la colonie dispose comme moyens de trésorerie, non plus exactement du solde créditeur du compte « Service local, s/c de fonds », mais dans une certaine mesure, de l'ensemble des fonds, à l'exception du solde créditeur du compte : « Trésor, s/c de fonds ». Encore peut-elle utiliser, puisque le compte-courant du Trésor à la Banque peut être momentanément débiteur,

(1) Voir : Paiements par virements de banque des dépenses publiques, même partie, titre III, chapitre II.

les avances indirectes de la Banque résultant des fonds métropolitains transmis en France et qui néanmoins n'ont pas été versés à la Banque.

Il est, en effet, difficile de s'opposer aussi rigoureusement que par le passé à tout paiement, lorsque le compte « Service local, s/c de fonds » est débiteur. Etant donné que les caisses ne contiennent pratiquement aucun fonds métropolitain, il n'est pas possible d'arguer que les paiements aboutissent à une avance gratuite de la métropole, obligée pour se procurer des fonds d'emprunter à un taux élevé.

Quant à l'hypothèse que les fonds de la trésorerie pourraient s'épuiser, elle suppose des déficits constants des services locaux, communaux, etc..., ou de gros paiements pour le compte de la métropole. L'importance des dépôts des communes et établissements publics rend peu vraisemblable cette éventualité. La métropole, toujours chargée de l'alimentation des caisses du Trésor aux colonies (art. 379 du décret de 1912), n'aurait à intervenir que dans le cas où la pénurie des fonds de la trésorerie ne serait pas imputable aux divers services locaux, mais à elle-même, car la règle que le compte « Service local, s/c de fonds » ne doit jamais présenter un solde débiteur, même non appliquée, régit toujours les rapports de la colonie et de la métropole. Cette dernière dispose d'ailleurs, dans la colonie, de produits importants dus au système économique de l'île. L'article 3 de la convention examinée, déclare en effet :

« Les fonds provenant de l'excédent des émissions des mandats-postes métropolitains délivrés à la Guadeloupe sur les paiements de même nature faits dans la colonie devront être, chaque trimestre, versés à la Banque, à charge par cet établissement d'en faire remettre, par le courrier suivant, la contre-valeur à la Caisse centrale, par son correspondant, le Comptoir National d'Escompte. »

Le compte-courant du Trésor à la Banque de l'Indochine. — L'article 11 du décret du 16 mai 1900 renouvelant le privilège de la Banque d'émission de l'Indochine est ainsi conçu (1) :

(1) Disposition reproduite dans le décret du 29 juin 1901 portant renouvellement du privilège de la Banque de l'A. O. F.

« La Banque devra, sur la demande du Ministre des Colonies à des conditions qui seront déterminées d'un commun accord (1), se charger du service de trésorerie dans les colonies et protectorats français où sont établies ses succursales. »

Par application de cette disposition, la circulaire n° 2859, du 19 juin 1900, de la Direction générale de la Comptabilité publique, a permis l'ouverture, dans les écritures de la Banque, d'un compte-courant du Trésor, crédité, au nom du trésorier-général de l'Indochine, du montant des versements opérés par les comptables, de la valeur des envois de fonds provenant de la métropole, etc..., débité des retraits de fonds des mêmes comptables et des dépenses publiques acquittées par la Banque dans les localités où il n'existe pas de payeur du Trésor.

Le solde de ce compte, qui devait être à l'origine toujours créditeur, est soumis à des intérêts fixés après accord entre le gouvernement général de l'Indochine et la Banque. En 1905, le compte inverse tenu au Trésor passa de la comptabilité en francs à la comptabilité en piastres.

(1) L'accord réalisé à ce sujet résulte de lettres échangées entre la Banque, le département des Finances et le département des Colonies :

Lettre de la Banque de l'Indochine au Ministre des Finances du 11 mai 1900 :

« Ce concours s'exercerait en premier lieu par l'intervention de notre banque dans l'approvisionnement des caisses du Trésor en Indochine et nous renouvelons à cet égard l'engagement pris par nous vis-à-vis de votre Département, tel qu'il résulte de notre lettre du 17 mars 1893 à M. le Directeur du Mouvement général des fonds.

« En second lieu, les comptables du Trésor ou du Gouvernement Général de l'Indochine auraient la faculté d'effectuer des versements et des prélèvements aux caisses des établissements de la Banque. Ces opérations seraient centralisées à un compte-courant tenu dans les écritures du Trésorier-Payeur de Saïgon et dont le solde devrait toujours être créditeur. Le compte-courant pourrait être alimenté par des envois de fonds de la métropole ; mais ne seraient pas portées à ce compte les avances de fonds temporaires qui seraient faites dans les conditions déterminées par la lettre précitée du 17 mars 1893. Les conditions dans lesquelles le compte-courant pourrait porter intérêt seraient déterminées d'un commun accord par le Gouverneur Général et la Banque.

« Enfin, dans les villes où il n'existe pas de payeur et où notre Banque posséderait des succursales ou des agences, celles-ci seraient tenues d'effectuer le paiement des mandats qui leur seraient présentés, revêtus des mots « bon à payer » des agents autorisés.

« Les engagements que nous prenons par la présente lettre sont valables jusqu'à l'expiration du privilège que nous conférerait le décret à intervenir ».

Lettre de la Banque de l'Indochine au Directeur du Mouvement général des fonds du 17 mars 1893, citée dans la lettre précédente :

« La Banque de l'Indochine s'engage à faire remettre, sur la demande de

Ce compte intéressait, au début, l'ensemble des fonds de la trésorerie de l'Indochine, sans aucune distinction de ceux appartenant à la colonie ou à la métropole (1).

Mais, pendant et après la guerre, la métropole eut à faire pour ses achats, ses affrètements, le recrutement, etc..., des dépenses considérables dont les fonds locaux durent faire l'avance (2). Le montant du découvert de l'Etat vis-à-vis de la trésorerie locale atteignit ainsi, en 1920, 140 millions de francs. La colonie, incapable de payer, sur ses seules res-

l'Administration des Finances et jusqu'à concurrence d'un maximum de 500.000 piastres par mois, au Trésorier-Payeur d'Hanoï, les sommes nécessaires pour assurer le service du Trésor au Tonkin.

« Ces remises seront opérées sur un avis télégraphique adressé par la Banque à sa succursale.

« Le Trésorier-Payeur d'Hanoï avisera, par la même voie, l'Administration des Finances des sommes qu'il aura encaissées de la sorte, et cette Administration en fera verser la contre-valeur, en francs, à la Banque de l'Indochine à Paris.

« Les remises dont il s'agit correspondront à des envois de piastres effectués par le Trésor au Trésorier-Payeur du Tonkin, qui reversera à l'agence d'Hanoï une quantité de piastres égale à celle qu'il en aura reçue.

« Ce versement sera opéré sur un avis télégraphique envoyé par l'Administration des Finances au Trésorier-Payeur d'Hanoï, après remboursement par la Banque de l'Indochine des sommes qui lui auront été versées en contre-valeur de ses remises de piastres à Hanoï.

« La Banque de l'Indochine s'engage à se tenir à la disposition du Trésor pour ces transmissions de fonds pendant une période qui prendra fin au 31 décembre 1895.

« Pendant la durée de cette période, l'Administration se réserve la faculté d'approvisionner les caisses du Trésor au Tonkin, sans le concours de la Banque, toutes les fois qu'elle le jugera à propos. »

Selon la lettre du 17 mars 1893, le ravitaillement des caisses du Trésor en Indochine par la Banque de l'Indochine se borne, ou plutôt se bornait, à une avance pendant la durée d'envoi des fonds par le Trésor métropolitain.

(1) La question fut nettement posée en 1908. La Banque, devant l'accroissement considérable des dépôts dont elle ne pouvait trouver l'emploi, fit remarquer que cette augmentation était due à des sommes importantes que la colonie détenait pour le compte de la métropole et dont elle retardait volontairement le transfert en France, dans l'attente d'un cours de la piastre plus avantageux. Elle décida en conséquence de ne payer les intérêts que sur les sommes appartenant réellement à la colonie. Dans les discussions qui suivirent, on avança, entre autres arguments, que la colonie ne payant aucun intérêt à la métropole pour les sommes que celle-ci possédait dans la caisse du trésorier-payeur en Indochine, il n'y avait aucune raison pour que la colonie en demandât à la Banque. Les conventions de 1905 et de 1906 entre la Banque et le Gouverneur Général ne permettaient aucune hésitation, les intérêts sont dus pour le tout.

(2) En raison de l'existence d'une monnaie locale, il n'était possible de se procurer des fonds pour les paiements métropolitains que par l'utilisation de traites du caissier-payeur-central sur lui-même, données directement en paiement aux fournisseurs ou négociées par le Trésor à la Banque. Mais les fournisseurs ont aussi à faire des paiements aux producteurs locaux, en piastres. La Banque ne prend les traites que quand elle trouve une opération en

sources, des sommes aussi importantes, obtint de la Banque des avances successives qu'elle utilisa partiellement et qui transformèrent le solde antérieurement créditeur du Trésor à la Banque en un solde débiteur (1-2).

En vue de semblables situations, la convention du 28 juin 1920, entre le gouverneur général et la Banque, spécifia que : « Le compte-courant du Trésor pourrait, pour des périodes n'excédant pas six mois, devenir débiteur à la Banque de l'Indochine d'une somme maximum de 5.000.000 de piastres. » Ce solde débiteur est également « bonifié d'un intérêt... au profit de la Banque ».

Il fut, en outre, décidé, au cours des séances de la commission chargée d'examiner les conditions du renouvellement du privilège de la Banque de l'Indochine, qu'il appartenait au gouverneur général de discuter directement avec la Banque la question de la convention relative au compte-courant du Trésor, les dispositions en résultant ne devant pas figurer dans les textes soumis au Parlement, marquant ainsi le droit exclusif de la colonie aux intérêts du compte-courant.

C'est bien là l'indication que ce compte-courant ne concerne plus pratiquement que la colonie.

Il en est fait d'ailleurs un très large usage.

Le Trésor local ne conserve en caisse que le fonds de roulement pour les dépenses courantes, et l'ensemble des fonds, y compris le numéraire des caisses de réserve, figure au compte-courant du Trésor à la Banque. Cette méthode a

contre-partie supprimant ainsi toute spéculation, et la couvrant de tout risque. On envisagea alors l'ouverture d'un compte-courant spécial en piastres, d'avances à l'Etat, particulièrement pour les dépenses de la Défense nationale, dans les écritures de la Banque. La question du renouvellement prochain du privilège de la Banque fit rejeter cette solution.

(1) Solde débiteur au 31 mars 1920 : 5.484.247 P. 60. Au début de l'année, tous les budgets de la colonie, à l'exception du seul budget général, présentent un excédent de dépenses.

(2) La question de savoir si l'avance de la Banque au Gouvernement Général constituait un emprunt fut soulevée. Elle sera examinée par ailleurs (Voir pages 192 et suivantes). Aucune objection ne fut, en tout cas, faite en cette circonstance par le Département des Finances, malgré l'opinion contraire du Contrôleur financier. L'accord de l'avance devait d'ailleurs avoir pour conséquence de permettre d'expédier à la métropole la totalité des sommes souscrites au titre du dernier emprunt (1920).

pour conséquence que l'Indochine ne recourt plus aux placements du Trésor à court terme. En fait, cela n'a aucun inconvénient pour la métropole. Les bons souscrits ainsi par les colonies ne sont le plus souvent que de simples jeux d'écritures, les opérations ayant lieu par l'intermédiaire des trésoriers-payeurs. Ils n'apportent aucune disponibilité nouvelle à la métropole. Ils ne lui sont d'utilité que pour éviter des envois de fonds, dans le cas où elle a des dépenses importantes à effectuer sur place. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait l'intervention d'une banque, permettant le rapatriement effectif des versements. Mais les dépenses de la métropole dans les colonies se réduisent de plus en plus, et celles des colonies dans la métropole ne cessent de croître (contributions à certaines dépenses budgétaires, paiements aux fonctionnaires en congé, fournitures et transports, etc...). Quant aux besoins momentanés de trésorerie que les dépenses métropolitaines dans la colonie peuvent exiger et qui constituent, dans la mesure où les fonds métropolitains ne sont pas suffisants, des avances, la règle antérieure que l'ensemble des fonds du trésor local peut être utilisé pour ces paiements, n'a subi aucune atteinte, et le solde créditeur du compte-courant du Trésor à la banque demeure entièrement disponible pour cet objet.

On trouve la preuve, pour ce qui est de l'Indochine, de l'évolution de la conception du monopole des mouvements de fonds, du trésor métropolitain, dans le décret du 30 juin 1921, relatif au règlement par la Banque de l'Indochine des dépenses faites par l'Agence Economique de l'Indochine en France et à l'étranger et qui sera ultérieurement examiné (1).

Ces dépenses payées ainsi en France diminuent d'autant les sommes à imputer sur les provisions constituées par l'Indochine au Caissier-payeur central et d'autant les disponibilités de la métropole dans la colonie. L'adoption de cette mesure indique que les besoins de la métropole dans la colonie sont vraisemblablement assurés.

On aboutit donc à admettre que l'ensemble des fonds du

(1) Voir même partie, titre III, chapitre II, § 3.

trésor local peut être utilisé aussi bien pour les besoins locaux que métropolitains. Le solde débiteur du compte : « Budget général, s/c de fonds » peut être compensé par les 5 millions de piastres prévus par la convention du 28 juin 1920 et même par les fonds de réserve. Le fait que le compte du Trésor à la Banque ne concerne que la colonie, et qu'il peut comprendre toutes les ressources de la trésorerie, à l'exception des besoins courants, entraîne que la totalité de la trésorerie est à la disposition des budgets locaux.

Il en résulte, de toute évidence, une latitude plus grande que par le passé pour le paiement des dépenses budgétaires. La balance de la trésorerie générale d'Hanoï révèle ainsi un certain nombre de comptes, non compris dans le compte « Trésor s/c de fonds » dont les disponibilités étaient antérieurement réservées à l'usage exclusif des opérations métropolitaines : « Dépôts administratifs », « Dépôts de fonds des corps de troupe », « Fonds communs de réserve des communes et établissements publics », « Dépôts faits par les soumissionnaires », « Fonds de réserve de la Chambre de commerce de Haïphong », etc..., indépendamment de l'appui que peuvent se prêter entre eux les différents budgets de la colonie.

Sans doute, la règle que le solde du compte « Service local, s/c de fonds » doit toujours être créditeur n'a pas été abrogée. Mais elle devient un avertissement et il paraît difficile qu'elle entraîne, aussi rigoureusement, les mêmes conséquences qu'au temps où le Trésor métropolitain assurait effectivement le ravitaillement des caisses de la colonie. Ayant toutes les charges de la trésorerie, depuis l'entretien du personnel jusqu'à l'alimentation des caisses, il est normal que la colonie dispose de quelques-uns des avantages.

Comptes-courants divers. — Les deux comptes courants du Trésor précédemment étudiés ont dû à des circonstances très particulières de pouvoir devenir débiteurs.

Il semble bien que, sous certaines conditions, le régime des comptes-courants entre les colonies et les banques d'émission doive devenir la règle de l'avenir.

On étudiera ultérieurement les différents décrets qui ont autorisé aux colonies le paiement des dépenses publiques par chèques et virements de banque et ont multiplié les contacts entre les trésoreries locales et les banques d'émission.

La loi du 22 décembre 1925, relative à la création d'une banque d'émission à Madagascar, institue un compte-courant du Trésor et marque, par l'ampleur des opérations susceptibles d'être confiées à la Banque, une évolution très nette sur les textes similaires. Il convient cependant d'en attendre l'application. En effet, le compte d'opérations ouvert à la Banque de Madagascar par le Caissier-payeur central du Trésor est productif d'intérêts au profit du Trésor ou de la Banque selon le cas. Il reste à connaître si les opérations du Service local et de la Banque seront comprises dans la même réglementation, ce qui aurait cette conséquence inattendue de faire bénéficier l'Etat des intérêts résultant des sommes prêtées par la colonie.

Les colonies voient dans la création d'un compte-courant créateur et spécial à la colonie, le moyen d'obtenir la rémunération de leurs disponibilités. Le compte-courant de la Guadeloupe aboutit, il est vrai, à cette situation curieuse que la Banque paie des intérêts à la métropole pour des sommes déposées par la colonie.

On n'aperçoit pas *a priori*, — si ce n'est par un sentiment de défiance à l'égard des colonies, — pourquoi ces comptes-courants ne pourraient devenir temporairement débiteurs dans certaines limites à déterminer, tout au moins dans les colonies où le déficit n'est pas à l'état quasi chronique. La métropole s'éviterait ainsi la charge du ravitaillement — éventuel, il est vrai — des caisses du trésor local. Cela, évidemment, dans la mesure où le permet le privilège des banques.

CHAPITRE III

L'article 261 ⁽¹⁾

Section I

LES PLACEMENTS

§ 1. LES PLACEMENTS EN VALEUR

Régimes antérieurs au décret de 1912. — Le décret du 26 septembre 1855 ne comportait aucune prescription relative aux placements ou, plutôt, il ne contenait que des prohibitions concernant les prêts. Juridiquement, placements et prêts sont une seule et même chose. Les uns sont généralement offerts, les autres demandés. Encore est-ce là seulement une nuance, même discutable. Les interdictions posées par le décret de 1855, et que l'on examinera ultérieurement, n'étaient que la réaction contre un état de fait antérieur.

En raison de la lenteur de la navigation, les placements en fonds d'Etat n'offraient pas, à cette époque, les rapidités de réalisation nécessaires au fonctionnement d'un fonds de réserve. Et ainsi s'explique le silence du décret de 1855 (2).

La seule innovation apportée à la réglementation de 1855

(1) Modification au décret du 30 décembre 1912 : article 261.

(2) Voir G. Glaize : « Etude sur les caisses de réserve des colonies. » — Pédone, 1904.

Les instructions du 30 avril 1827 remises à M. Jurien, commissaire de la Marine, envoyé à l'île Bourbon, comme ordonnateur, contiennent ce passage :

« L'administration de la colonie a été autorisée à placer à intérêts, à la Caisse d'escompte et de prêts, une partie des fonds de la réserve ; mais l'exercice de cette faculté doit être renfermée dans de justes limites. Malgré les avantages du placement, il est essentiel de conserver dans la caisse de réserve les fonds nécessaires, pour faire face à des besoins urgents et extraordinaires. Vous

sur les caisses de réserve par le décret financier du 20 novembre 1882 visait précisément les placements :

« Il ne peut être fait emploi des fonds de réserve qu'en rentes sur l'Etat ou en valeurs du Trésor exclusivement. »

Un décret du 8 décembre 1904 avait ainsi modifié ce texte :

« Il ne peut être fait emploi des fonds de réserve qu'en rentes sur l'Etat et en valeurs du Trésor ; jusqu'à la concurrence de la moitié seulement des disponibilités, en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'Etat pendant toute leur durée. »

Cette dernière disposition permettait aux caisses de réserve de participer aux emprunts des colonies garantis par l'Etat.

Régime du décret de 1912. — La Commission de 1911 s'efforça d'être libérale afin d'éviter les demandes continuelles des colonies de déroger aux règlements en vigueur.

L'art. 261 du décret du 30 décembre 1912 décide :

« La partie des fonds de réserve dépassant le chiffre minimum prévu à l'article précédent peut être employée en rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor, ou en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'Etat (1).

devez établir, d'après les calculs d'une éventualité assez large, les propositions que vous avez à faire à cet égard au gouverneur en Conseil. »

Relativement au placement en actions de la banque locale, Glaize écrit :

« En fait, les fonds de réserve sont très souvent convertis en actions de la banque locale : cette pratique a pour résultat de rendre la colonie actionnaire d'une entreprise qui touche de très près aux intérêts locaux, et, par essence, est une entreprise privée. D'autre part, les actions des banques coloniales ne présentent pas, en général, les qualités de stabilité et de réalisation facile. En tout cas, ce mode de placement est contraire à la lettre de l'article 100 (décret de 1882).

« Il est cependant conforme à la tradition suivie dès l'origine des caisses de réserve... du placement des fonds de la Réserve à la Caisse d'escompte et de prêts, première forme des banques coloniales. »

(1) Impôts et taxes des emprunts coloniaux.

Les emprunts coloniaux souscrits en France sont soumis à la législation fiscale métropolitaine en vigueur.

Voir J. Combat : « Manuel des opérations de bourse. » — Les différents emprunts coloniaux s'y trouvent groupés sous les trois rubriques :

1° Emprunts exonérés de tous impôts présents et futurs.

2° Emprunts soumis aux accroissements d'impôts français, les plus nombreux.

3° Emprunts considérés comme fonds étrangers.

Cette classification est sans aucune relation avec la garantie de l'Etat accordée à certains emprunts coloniaux.

Pour ce qui est des emprunts locaux, la question est discutée :

L'art. 31 de la loi du 29 mars 1914 décide :

La faculté accordée, en 1904, relativement aux emprunts garantis par l'Etat, est ainsi étendue quant à la proportion des fonds de réserve à y investir. La crise financière a profondément modifié le caractère de stabilité des rentes sur l'Etat. Néanmoins, on peut dire qu'en 1911 l'Etat a fait preuve de quelque désintéressement, en n'imposant pas aux caisses de réserve, pour une fraction tout au moins, l'obligation de placements en rentes sur l'Etat et valeurs du Trésor.

L'art. 261 ajoute en outre :

« Elle peut également être employée, mais dans la proportion du quart seulement des fonds placés, en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat, si ces titres sont cotés à la Bourse de Paris. »

Emprunts non garantis par l'Etat. — Cette mesure permet de donner satisfaction aux colonies qui veulent soutenir avant tout leurs propres valeurs. On peut même se demander si, dans certains cas, cette opération constitue véritablement

« L'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers s'applique aux dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits :

« 3° Des rentes, obligations et autres effets publics des colonies françaises et des gouvernements étrangers... »

On a soutenu que cet impôt était applicable aux emprunts purement locaux des colonies, tels ceux de 1922 et 1926 émis en piastres en Indochine. L'emprunt de 1922 est à lots, sans intérêt ; néanmoins, les lots constituent des produits.

Un document dit à ce sujet :

« ... La taxe est exigible sur les titres possédés par les habitants des colonies dès lors que le débiteur de l'emprunt est un gouvernement colonial. On ne saurait objecter qu'il n'existe aucune assimilation entre les colonies et les départements français. S'il est exact que chaque colonie possède son autonomie financière et que les lois fiscales métropolitaines n'y sont pas applicables de plein droit, il n'en est pas moins vrai que la règle d'assimilation posée par la loi de 1914 aboutit à astreindre les colonies aux mêmes obligations que les départements et collectivités français et que, comme ces dernières, elles se trouvent tenues de faire l'avance de l'impôt sur les titres qu'elles ont émis... »

La question de l'imposition des emprunts coloniaux purement locaux dont les titres ne circulent pas en France n'est encore actuellement tranchée par aucun texte.

Cependant la loi du 29 septembre 1919, relative à l'émission des emprunts municipaux ou départementaux à l'étranger, est ainsi conçue :

« Les départements ou les villes pourront être autorisés, par décrets rendus en Conseil d'Etat à émettre à l'étranger des obligations dont la durée ne pourra dépasser 30 ans.

« Chaque décret fixera le maximum des obligations à émettre, le taux de l'intérêt et la date de remboursement.

« Les titres émis en vertu de cette disposition et non négociables en France, seront exempts d'impôts. »

Il y a au moins dans l'alinéa final une indication.

un placement. On ne voit pas *a priori* le bénéfice que peut retirer une colonie de participer à un emprunt qu'elle émet, à moins de spéculer sur les plus-values de ses titres. Quant aux rachats après émission, il semble bien, quand ils ne sont pas définitifs et ne visent pas l'amortissement, qu'ils obéissent à des préoccupations du même ordre. Sans doute, toute colonie peut avoir besoin, soit en vue d'emprunts futurs, soit pour d'autres motifs, de renforcer à certains moments son crédit, mais, dans ces conditions, ces « placements » offrent-ils bien le caractère de stabilité que semble exiger la nature du fonds de réserve et de prévoyance? En réalité, les pertes qui peuvent en résulter sont à considérer comme des dépenses exceptionnelles non prévues au budget, ce qui constitue l'un des objets des caisses de réserve, mais elles sont imposées au fonds de réserve, selon une procédure quelque peu inattendue et l'on se rend ainsi compte combien on est loin des dispositions du décret de 1882.

On admet généralement que les placements autorisés par l'article 261 du décret de 1912 sont décidés par arrêtés du gouverneur en conseil. La nomenclature des pièces justificatives préparée par la Commission de 1911 montre nettement que cet acte est suffisant. Il en résulte donc qu'il sera possible d'engager les fonds de la caisse de réserve dans des opérations plus ou moins heureuses, en vue d'étayer le crédit de la colonie, à moins que ce ne soit dans des spéculations, sans que les assemblées délibérantes de la colonie ou leur commission soient consultées. Il n'est vraiment pas possible d'accepter que, dans ces circonstances, on se trouve en présence d'actes purement conservatoires ou de simples transformations de deniers en valeurs devant comporter ultérieurement des réalisations, de telle sorte que les fonds puissent être considérés comme n'étant jamais sortis réellement de la caisse de réserve (1).

Il serait peut-être aussi simple de soutenir les valeurs d'une colonie par voie budgétaire, d'autant plus que, par cette méthode, il n'existe aucune restriction aux titres que peut acquérir une colonie.

(1) Voir la section IV du même chapitre.

La question du sens de l'expression : « Emprunts de la colonie » de l'art. 261 a pu se poser. Comme ne peuvent emprunter que les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux et les colonies non groupées, le seul problème est celui de la participation des colonies d'un groupe à l'emprunt émis par le gouvernement général. Il est admis que les différentes colonies du groupe peuvent acquérir des titres d'un emprunt du gouvernement général, non garanti par l'Etat, afin de permettre l'application de l'autorisation donnée par l'art. 261, d'employer une partie des fonds de réserve « en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat », à des colonies qui ne peuvent réglementairement emprunter. La personnalité des colonies étant cependant distincte de celle du groupement, il n'apparaît pas qu'il y ait une grande différence pour les colonies du groupe, à souscrire à des emprunts du gouvernement général ou d'autres colonies, réserve faite des répercussions qui résultent de la solidarité qui lie dans une certaine mesure les budgets des colonies d'un groupe à celui du groupement.

Emprunts garantis par l'Etat. — Les emprunts garantis (1) par l'Etat peuvent donner lieu également à des critiques de même nature quand les titres sont acquis par la colonie émettrice. Si l'Etat a garanti ces emprunts quant à l'amortissement et à l'intérêt, il ne s'est évidemment pas engagé vis-à-vis de l'emprunteur pour les obligations en sa possession. Mais la valeur de ces emprunts est, avant tout, liée au crédit de l'Etat. Par suite, la colonie n'a pas à effectuer, en général, d'opérations de soutien. Et, en temps ordinaire, il lui suffira de vendre ses valeurs en Bourse, comme les titres d'un emprunt quelconque pour recouvrer le montant qu'elles représentent. Mais, dans une période de crise gravée, où la colonie ne peut faire face au service de ses emprunts, le Ministre des Finances pourra s'opposer à la vente en Bourse des obligations détenues par la colonie, afin de ne point accroître les charges de l'Etat. L'article 263 du décret de 1912 ne donne

(1) Les clauses de la garantie de l'Etat sont indiquées aux différentes lois d'emprunt. « Le régime financier des colonies » de C. Merly donne la liste des principaux emprunts.

pas, semble-t-il, le droit, au Ministre des Colonies ou au Ministre des Finances, d'interdire à une colonie la réalisation de ses valeurs dans la mesure exigée par les « nécessités du service », mais l'Etat, mis en cause ou menacé de l'être, peut certainement agir en vertu de son rôle de caution — encore que ce soit là une formule de droit privé — et de ses pouvoirs de contrôle administratif, qui, du fait de sa garantie, se trouvent singulièrement accrus.

On peut, certes, objecter que si une colonie ne peut tenir ses engagements, les titres en sa possession diminuent d'autant ses dettes. Mais dans les colonies, qui sont des pays encore au début de leur développement, les perspectives d'avenir sont ordinairement encourageantes, et maintes difficultés financières ne sont souvent que des crises de trésorerie. Or, dans le service de ses emprunts, la colonie doit faire face à des amortissements et à des intérêts. En immobilisant une partie importante de ses fonds de réserve dans ses propres emprunts, la colonie se trouve, en cas d'impossibilité de négociation de ses titres, avoir assuré prématurément la première partie de sa tâche au détriment de la seconde.

Il est rarement arrivé qu'une colonie place ainsi une partie importante de ses fonds de réserve. On ne peut reprocher à une colonie d'avoir foi en son destin, mais l'un des objets de la caisse de réserve n'est-il pas de parer aux événements imprévus? L'article 261 a limité les placements en emprunts non garantis, cotés à la Bourse de Paris; toutefois, aucune restriction n'est posée aux emprunts garantis par l'Etat. Le décret du 8 décembre 1904 avait, semble-t-il, agi avec plus de prudence.

Une colonie ne pourrait, d'autre part, en période de difficultés, donner en gage des titres de ses emprunts, garantis par l'Etat, sans que ce dernier, pour les raisons précédemment exposées, intervienne dans les tractations.

Les obligations des emprunts garantis par l'Etat peuvent être à primes ou à lots, comporter un intérêt seul garanti et un complément variable. L'Etat offre d'ailleurs actuellement des valeurs de toutes ces catégories. Mais les colonies pourraient-elles souscrire à des emprunts à lots ne compor-

tant aucun intérêt? Le placement implique un avantage; or, le lot constitue un produit du placement, quoique aléatoire. Toutefois, l'article 259 spécifie que: « Les colonies sont autorisées à employer ces fonds à l'achat de valeurs produisant intérêt ». Le budget général et les budgets locaux de l'Union indochinoise ont cependant été autorisés à souscrire à l'emprunt local à lots de 1922, non productif d'intérêts.

L'énumération de l'article 261 est évidemment limitative. La Commission de 1911 n'a pas cru devoir permettre l'acquisition d'autres valeurs, afin d'éviter toute tentation de spéculation.

* * *

MODIFICATIONS A L'ARTICLE 261

Emprunts non garantis par l'Etat et non cotés à la Bourse de Paris. — Le décret du 18 avril 1922 a décidé :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 261 du décret du 30 décembre 1912, sur le régime financier des colonies, la partie des fonds de réserve du budget général ou des budgets locaux de l'Indochine dépassant le minimum des fonds disponibles, pourra être employée, mais dans la proportion du quart seulement des fonds placés, en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat, ces titres étant cotés ou non à la Bourse de Paris. » (1).

Le rapport au Président de la République donne, à ce sujet, des éclaircissements suffisants. L'exigence posée par l'article 261 de la cotation des titres à la Bourse de Paris :

« ... a pour conséquence d'empêcher les caisses de réserve du budget général et des budgets locaux de l'Indochine de souscrire à cet emprunt, dont l'émission à la cote ne peut pour le moment être demandée.

(1) Cotation en Bourse. — Voir Dalloz: « Répertoire pratique » — Agents de change. » — J. Combat: « Manuel des opérations de Bourse. »

Tous les emprunts coloniaux sont autorisés selon les procédures prévues à l'art. 87 du décret de 1912 (décret en Conseil d'Etat ou loi). L'intervention du Conseil d'Etat remonte très loin. Elle est indiquée aux instructions du 15 avril 1856. Il y a eu toutefois des cas où l'on s'en est affranchi. Les obligations des emprunts coloniaux constituent des effets publics. Leur négociation fait partie du monopole des agents de change.

Le Ministre des Finances peut s'opposer, prenant en considération la situation du marché et les besoins de l'Etat, à ce qu'un emprunt d'une colonie soit lancé à la Bourse de Paris, ou que les titres y soient cotés.

« Etant donné la remarquable prospérité financière de l'Indochine, et considérant d'autre part que la limite du quart des fonds placés à employer, constitue une garantie suffisante, nous estimons qu'on peut, sans inconvénient pour les finances locales, autoriser l'emploi, dans la limite réglementaire, des fonds de réserve du budget général et des budgets locaux de l'Indochine en titres d'emprunts de la colonie, présents et à venir, sans imposer à ces titres l'obligation d'être préalablement cotés à la Bourse de Paris. »

L'opération se résume, en réalité, pour les budgets locaux, à des prêts consentis au budget général sur leur caisse de réserve. C'est un moyen pour le gouvernement général d'obtenir temporairement l'aide des fonds de réserve des différents pays de l'Union. L'emprunt local de 1922 est un emprunt à lots sans intérêt, remboursable dans le délai maximum de trente ans. La rémunération du placement apparaît ainsi quelque peu aléatoire. Et la non cotation à la Bourse de Paris, en imposant la négociation locale des titres, en rend la réalisation rapide, difficile. Ces différents caractères ne semblent pas très bien cadrer avec la nature du fonds de réserve et de prévoyance. On peut cependant faire valoir, que toute une partie de la caisse de réserve, destinée à l'exécution des programmes de travaux, a un rôle purement économique, et que les mesures adoptées concourent au même but.

Le décret du 18 avril 1922 ne visait que l'Indochine. Les mêmes dispositions ont été étendues à l'ensemble de nos colonies par le décret du 20 octobre 1924, qui a remplacé l'article 261 par un nouveau texte :

« La partie des fonds de réserve dépassant le chiffre minimum prévu à l'article précédent peut être employée :

« 1^o En rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor ou en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'Etat pendant toute leur durée.

« 2^o Dans la proportion d'un quart des fonds placés, en titres des emprunts de la colonie non garantis par l'Etat, les titres étant cotés ou non à la Bourse de Paris.

« 3^o Dans la proportion d'un quart des fonds placés, et sous la réserve de l'approbation du Ministre des Colonies, en avances ou en prêts productifs d'intérêts, à d'autres colonies. »

L'autorisation donnée par le deuxième alinéa se trouve ainsi justifiée dans le rapport au Président de la République :

« Il nous est apparu, à M. le Ministre des Finances et à moi-même, que les motifs qui avaient inspiré les dispositions de ce dernier décret s'appliquaient à l'ensemble de nos colonies et qu'il y avait avantage à les faire bénéficier des mêmes mesures en les autorisant à placer leurs fonds de réserve, toujours dans la proportion d'un quart, en titre des emprunts divers émis par les colonies, cotés ou non à la Bourse de Paris. »

L'Indochine a ainsi émis des emprunts locaux en 1922 et 1926, mais il semble que, seule, la caisse de réserve du budget général ait usé de la faculté qui lui était accordée. L'emprunt des Nouvelles-Hébrides de 1926 paraît également s'être effectué complètement en dehors de la caisse de réserve.

Bons émis par les colonies sur leur caisse. — Il est encore une catégorie de valeurs que les caisses de réserve des colonies pourraient acquérir.

Le décret du 3 septembre 1915 dit, en effet :

« Art. 1. — Par dérogation temporaire à l'article 261 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, la partie du fonds de réserve des budgets généraux et locaux des colonies dépassant le chiffre minimum prévu à l'article 260 dudit décret, pourra être employée en bons que diverses colonies sont ou seront autorisées à émettre sur leur caisse.

« Un décret ultérieur déterminera l'époque à partir de laquelle cette dérogation cessera d'être admise.

« Art. 2. — Les colonies ne pourront, en aucun cas, consacrer à l'acquisition de ces bons, ni immobiliser aucune partie des fonds, qui doivent toujours rester disponibles en exécution de l'article 260 du décret du 30 décembre 1912. »

Seule, la Nouvelle-Calédonie a effectué une émission en 1915, et présentement aucune autre colonie n'a reçu d'autorisation.

Il n'est pas posé de limite à la quotité des fonds de la caisse de réserve excédant le minimum disponible que les colonies pourraient ainsi éventuellement investir. L'article 2 ne fait que reprendre les dispositions de l'article 1 sous une autre

forme. D'autre part, ces emprunts ne sont pas nécessairement garantis par l'Etat et la colonie émettrice, aussi bien que toute autre colonie, peut y souscrire.

On aperçoit ainsi combien ce décret est encore en contradiction avec le décret du 20 octobre 1924, qui a remplacé l'ancien article 261.

Cependant, il n'a pas été abrogé. Le décret annoncé par l'article 1 n'est pas encore intervenu. Et on admet d'ailleurs qu'une règle particulière dérogeant à des dispositions générales doit être explicitement abrogée (1).

Logiquement, le décret du 3 septembre 1915 aurait dû être incorporé au décret du 20 octobre 1924 ou abrogé par lui, puisque le nouvel article 261 a remanié toute la matière.

En réalité, la non-abrogation du décret du 3 septembre 1915 n'a qu'une importance très relative, les émissions devant préalablement être soumises aux formalités des emprunts (art. 87 du décret du 30 décembre 1912).

* *
* *

§ 2. LE PORTEFEUILLE DES FONDS DE RÉSERVE

Composition du portefeuille des caisses de réserve. — Sous le régime du décret du 8 décembre 1904, modifiant l'article 100 du décret financier de 1882, relativement aux placements des fonds de réserve, le Département avait dû attirer l'attention des colonies sur les dangers que présentait une caisse de réserve composée pour une trop grande part de valeurs de même nature et surtout de titres de la colonie. Tout particulièrement, avant le décret du 30 décembre 1912, où le fonds de prévoyance était destiné à parer à des insuffisances de recettes et à des événements imprévus, c'est-à-dire en général à des périodes de crise, la réalisation de titres d'emprunt de la colonie pouvait être, du fait de cette situation, en même temps que de l'offre sur le marché d'un grand nombre de valeurs, tout à fait désavantageuse.

Sans même considérer la période de la guerre et de l'après-

(1) Tout au moins le décret du 20 octobre 1924 aurait-il dû comporter la formule : « Sont abrogées toutes dispositions contraires. »

guerre, les achats et les ventes de valeurs par les colonies, n'ont pas toujours passé inaperçus. En 1909-1910, Madagascar procédant à des achats échelonnés d'obligations 3% de son emprunt 1903-1905, les titres montèrent, en moins de deux mois, de 91 fr. 69 à 97 fr. 50, ce qui, pour l'époque, était sensible. Le gouvernement général dut reporter ses disponibilités sur d'autres valeurs.

L'article 261 du décret de 1912 a encore donné plus de latitude aux colonies pour la composition du portefeuille du fonds de prévoyance. Le fonds de réserve jouant présentement un rôle primordial dans l'entreprise des grands travaux de mise en valeur, la réalisation des titres n'a plus généralement une signification de crise. Néanmoins, la variété dans la composition du portefeuille se recommande tout comme antérieurement. Il est assez logique de ne point placer la partie du fonds de réserve consacrée à un rôle de prévoyance en titres de la colonie. Quant à l'accumulation d'économies effectuée en vue de travaux futurs, toute idée de spéculation doit évidemment être bannie de son emploi, en raison de la nature des deniers publics. Il est arrivé, assez rarement, il est vrai, que des colonies aient tendance à considérer que le meilleur placement est celui qu'elles font dans leurs propres emprunts. Ce qui constitue un peu un acte de foi.

Madagascar possédait, en 1922, année où la colonie liquida son portefeuille, près de 5.000.000 de francs d'obligations de l'emprunt de Madagascar (9.056 obligations) au prix d'achat, sur 13.500.000 francs. La colonie perdit à la réalisation des différentes valeurs (rentes, obligations des emprunts coloniaux) environ 4.000.000 de francs.

Les portefeuilles sont généralement composés de rentes et de bons du Trésor, avec une préférence marquée actuellement pour ces derniers, parce que placements à court terme (à un an le plus souvent) de fonds destinés à des programmes de travaux et en raison des fluctuations récentes du marché des rentes. Au 30 juin 1925, l'A. O. F. possédait 18 millions de bons du Trésor sur 20.500.000 francs au prix d'achat ; Madagascar, au 1^{er} janvier 1926, plus de 25 millions de bons du Trésor. Même les colonies à système monétaire différent de

celui de la métropole ont une importante proportion de rentes sur l'Etat, acquises avant ou pendant la guerre, ou souscrites par pur patriotisme dans les dernières années. Le portefeuille de l'Indochine, uniquement composé de fonds d'emprunts métropolitains (Etat, chemins de fer), acheté 58.525.975 fr. 63, n'en valait plus, au 1^{er} juin 1926, que 36.871.644 fr. 98, soit, en piastres, 2.119.061,22, ayant subi une moins-value de 5.439.317 p. 97. Les placements en monnaie française ont constitué pendant toute une période, pour ces colonies, une opération réellement aléatoire, non compatible avec la nature des fonds de réserve.

Titres nominatifs ou titres au porteur des caisses de réserve.

— La question s'est parfois posée de savoir si les titres de la caisse de réserve devaient être nominatifs.

En 1922, à la suite d'une divergence de vues entre un gouverneur et un trésorier-payeur, il fut répondu par l'un des départements intéressés que :

« Les titres établis au nom du service local... devaient être nominatifs..., en raison de la qualité incapable de la colonie, prévue par la loi au même titre que pour les départements, communes et établissements publics. » (1).

Il résulte, en effet, des ordonnances des 2 avril 1817, 29 avril 1831 et autres textes, que les rentes appartenant aux

(1) Voir A. Buchère : « Traité théorique et pratique des valeurs immobilières et effets publics. » A. Mareseq, 1881.

Ordonnance du Roi du 29 avril 1831, qui autorise les propriétaires de rentes nominatives sur le Grand-Livre de la Dette publique à en réclamer la conversion en rentes au porteur.

« Art. 9. — La conversion de rentes nominatives en rentes au porteur ne sera pas admise par le Trésor public pour toutes les inscriptions qui représenteront les fonds des cautionnements, des majorats constitués, ceux des établissements publics ou religieux, des caisses de retraite, ceux qui auront été produits par la vente de biens avec charge de remploi, qui proviendront de constitutions dotales, qui appartiendront à des mineurs ou à des propriétaires absents, enfin pour toutes les rentes frappées d'une cause légale quelconque d'immobilisation momentanée à l'égard desquelles les règles en vigueur continueront à être exécutées. »

Ordonnance du Roi du 2 avril 1817 qui détermine les règles à suivre pour l'acceptation et l'emploi des dons et legs qui peuvent être faits en faveur, tant des établissements ecclésiastiques que de tous établissements d'utilité publique, en vertu de la loi du 2 janvier 1817 (établissements ecclésiastiques), et de l'article 910 du Code civil.

« Art. 6. — Ne sont point assujetties, à la nécessité de l'autorisation, les acquisitions et emplois en rentes constituées sur l'Etat ou les villes, que les établissements ci-dessus désignés pourront acquérir dans les formes de leurs

communes, établissements publics, établissements d'utilité publique sont nominatives, ne peuvent être converties en titres au porteur et que l'aliénation ne peut en avoir lieu sans autorisation administrative.

L'interdiction de la conversion en titres au porteur vise uniquement à empêcher que les formalités prescrites pour l'aliénation des valeurs de certains incapables ne soient éludées. Or, les colonies n'ont à demander aucune autorisation pour réaliser les titres de leur caisse de réserve.

Il suffit, et on ne saurait trop le répéter, d'un arrêté du gouverneur en Conseil pour la vente des valeurs du fonds de réserve et de prévoyance. Les autorisations du gouverneur général, du Ministre des Colonies et du Ministre des Finances ne sont nullement nécessaires.

L'arrêté n'a pas à être approuvé et il ne saurait être annulé par le gouverneur général ou le Ministre des Colonies s'il est pris régulièrement. Il est de la seule compétence du gouver-

actes ordinaires d'administration. Les rentes ainsi acquises seront immobilisées, et ne pourront être aliénées sans autorisation. »

On peut encore citer, se rapportant indirectement à cette question : la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale : art. 68, relatif aux aliénations et échanges de propriétés communales.

La loi du 27 février 1880 vise seulement « l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs et aux interdits, et la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur. »

Buchère écrit cependant à ce sujet : « Ainsi, la conversion devrait être refusée, à notre avis, si elle était demandée par les administrateurs d'un établissement public, d'un hospice, par le maire d'une commune, le gérant d'une compagnie ou autres, dont le mandat est restreint aux actes de gestion... La conversion n'est pas un acte d'administration ordinaire ; elle modifie dans une certaine mesure la nature de la propriété et peut en faciliter l'aliénation. Les administrateurs ne peuvent imposer aux établissements qu'ils représentent une opération de cette nature, ils ne doivent pas être autorisés à convertir en titres au porteur les valeurs nominatives qui leur appartiennent, non plus qu'ils ne le seraient à transformer une créance mobilière, pour en placer le capital en valeurs industrielles, alors même que ce placement semblerait avantageux... »

« N'est-ce pas admettre implicitement la distinction que nous proposons, entre les administrateurs de biens d'incapables qui peuvent en disposer dans certaines limites, sous leur responsabilité personnelle, et ceux qui ne peuvent jamais les aliéner sans le concours ou l'autorisation des conseils qui leur sont adjoints... »

Ces objections sont basées sur la crainte d'aliénation des titres au porteur sans l'avis des conseils. C'est un danger qui n'existe pas pour les colonies. Le trésorier-payeur, dépositaire des titres des colonies, ne peut entreprendre les opérations nécessaires à la vente, que muni d'un arrêté du gouverneur en Conseil.

neur en Conseil et, en droit public français, la compétence ne se délègue pas (1).

L'article 263 du décret de 1912 prescrit qu' « une ampliation de cet arrêté est adressée par le gouverneur au Ministre des colonies et par le trésorier-payeur au Ministre des Finances ». C'est là un simple renseignement sur la situation financière de la colonie et du Trésor (2) et un moyen de contrôle.

Le Ministre des Finances peut-il s'opposer, pour des raisons de situation du marché des valeurs, à la négociation des titres? Théoriquement, on peut en douter et les colonies peuvent vendre leurs valeurs selon leurs besoins. Pratiquement, parce que tous les services publics doivent évidemment collaborer, les colonies accepteront les suggestions du Ministre des Finances. Durant la guerre particulièrement, les colonies se sont ainsi résignées à conserver leur portefeuille, encore que l'aide qu'elles pensaient pouvoir escompter en échange leur ait été assez mesurée.

Si cependant, la colonie doit s'adresser au Ministre des Finances pour la réalisation de ses valeurs, c'est que la question toute différente du mouvement des fonds est en cause, comme on le verra ultérieurement.

Quant au caractère « incapable » de la colonie, c'est une de ces formules du droit privé, transposé dans le droit administratif, et qui n'est pas sans entraîner quelque confusion.

Il existe déjà des degrés dans l'incapacité en droit privé, que dire de l'incapacité en droit public ! On ne saurait comparer l'incapacité du gouvernement général de l'Indochine à celle d'une des minuscules communes de France. Il est bien évident que non seulement les problèmes diffèrent par leur ordre de grandeur, mais il ne sont souvent pas de même espèce. Pour rester dans le domaine des caisses de réserve, on peut simplement noter que c'est une création spéciale aux colonies et, qu'en conséquence, la réglementation des titres que peuvent posséder des départements, communes et

(1) Voir pour les pouvoirs respectifs du Ministre et des gouverneurs, pages 33 et suivantes.

(2) Voir ce qui a été dit précédemment au même chapitre, des emprunts garantis par l'Etat. La problème est un peu différent.

établissements publics ne s'y applique pas obligatoirement.

Les textes que l'on a précédemment cités visent uniquement les rentes. Concernant l'ensemble des valeurs mobilières, il n'existe que la loi du 27 février 1880, applicable seulement aux mineurs et interdits. Sans doute, peut-on assimiler les emprunts coloniaux « aux rentes constituées sur l'Etat ou les villes » de l'ordonnance du 2 avril 1817, mais la plupart de ces emprunts ne comportent pas de titres nominatifs. Le fait cependant, que l'article 261 du décret financier de 1912 autorise les caisses de réserve à les acquérir, indique suffisamment que l'on n'a entendu imposer, aux colonies, aucune restriction quant à la forme des certificats.

La seule raison qui peut influencer en ce qui concerne les colonies, pour la mise au nominatif, est le risque de perte ou de vol ; mais ce point n'est pas visé dans les ordonnances de 1817 et 1834. Par suite, s'il semble de l'intérêt des colonies d'adopter ce mode de titre, ce n'est cependant qu'une simple faculté.

Comme d'ailleurs les mesures imposées concernant les valeurs des incapables l'ont été en leur faveur, on ne peut reconnaître à un trésorier-payeur le droit d'obliger, en vue de la diminution de sa responsabilité, la colonie à convertir ses titres au porteur. Mais il va de soi qu'un trésorier-payeur ne saurait être rendu responsable, en cas de perte, lors de l'expédition de titres au porteur ou de coupons, quand il a pris toutes les précautions réglementaires, tant en ce qui concerne la poste que l'assurance, quand l'assurance est possible. C'est pourquoi il peut y avoir avantage, dans certains cas, à s'adresser aux banques qui bénéficient de contrats d'assurance d'un caractère plus général. Toutefois, la mise au nominatif d'un titre, constitue très certainement une mesure de sécurité et la responsabilité du trésorier-payeur se trouve engagée du fait que le maintien au porteur, de titres, résulte non d'une décision de l'administration supérieure locale, mais de sa négligence.

Titres nominatifs et titres au porteur des obligations des emprunts coloniaux. — Les colonies avaient, depuis longtemps,

considéré l'intérêt que présentait pour le placement de leurs obligations la possibilité d'un transfert de titres au porteur en titres nominatifs.

C'est ainsi que la convention du 29 septembre 1905, conclue pour la réalisation de la deuxième tranche de l'emprunt de l'A. O. F. autorisé par la loi du 5 juillet 1903, comporte un article ainsi libellé :

« Tous les titres seront au porteur, sauf dans le cas où il conviendrait au gouverneur général de l'A. O. F. d'organiser à Paris un service de transfert. Dans ce cas, les titres seraient au porteur ou nominatifs, au choix des possesseurs. »

Cette clause, qui existait déjà dans les conventions antérieures, se retrouve dans les plus récentes (convention du 14 avril 1924). Elle figure également dans nombres d'autres emprunts coloniaux (Madagascar, Indochine, etc...).

Dès l'année 1905, et sur l'initiative du département des Colonies, la Banque de l'Indochine, comprise au groupe des établissements de crédit émetteurs de l'emprunt indochinois de 200 millions, avait accepté de délivrer des récépissés de dépôt, moyennant perception des frais habituels de timbre et de garde.

Mais la convention de 1909, relative aux conditions de l'emprunt du Congo français, renferme, à l'article 6, cette disposition :

« Les titres définitifs des obligations seront au porteur et pourront être remplacés par des titres nominatifs, si les porteurs le demandent, par le gouvernement général du Congo Français et à ses frais. »

Texte reproduit pour les derniers emprunts.

Afin de permettre au gouvernement général de l'A. E. F., d'ailleurs menacé de poursuites, de tenir ses engagements, on songea à diverses solutions (1).

(1) On pensa : 1° à employer les services de la Dette inscrite, les dépenses étant imputables aux colonies, mais le département des Finances s'y refusa.

2° A un système analogue à celui du décret du 23 juin 1879 pour les emprunts départementaux et communaux, qui prévoit la délivrance des titres nominatifs par le trésorier-payeur avec le visa du préfet, et par le receveur municipal avec le visa du maire, mais l'éloignement des colonies entraînait des difficultés considérables.

3° A une modification de ce système indiqué par la circulaire de la Direc-

Finalement, un article 7 fut inséré à la convention du 11 novembre 1911 conclue entre le Ministre des Finances et la Banque de France et approuvée par la loi du 29 décembre 1911.

« Art. 7. — Dans le cas où les colonies et pays de protectorat français désireraient assurer la délivrance de certificats nominatifs contre dépôts de titres au porteur de leurs emprunts, la Banque de France s'engage à recevoir, sur la demande des Ministres des Colonies et des Affaires Etrangères, ces titres à Paris et dans ses succursales, pour les conserver en dépôt dans ses caisses.

« En représentation de ces titres au porteur, la Banque délivrera aux déposants des certificats nominatifs timbrés à leurs frais.

« Elle surveillera les tirages des titres amortissables et, en cas de sortie à ces tirages de tout ou partie des numéros afférents aux certificats nominatifs, délivrés par elle, elle préviendra le titulaire.

« Elle se chargera, après encaissement, de rembourser les titres amortis et de payer à Paris et dans ses succursales les coupons échus.

« Les droits de garde et les droits de surveillance des tirages seront à la charge des colonies ou pays de protectorat intéressés. »

Ce service est, en tous points, semblable à celui que la Banque de France effectuait déjà (convention de 1895) pour le compte du gouvernement russe.

Un projet de convention établi à la suite de l'article 7 précité, ne reçut l'adhésion que de l'A. E. F., les autres colo-

tion de la Comptabilité publique du 25 août 1879, qui admet le dépôt des titres au caissier-payeur-central du Trésor public. La délivrance du titre nominatif a lieu comme dans le cas précédent, mais à la réception du certificat de dépôt, tenant lieu du titre. La perte des titres aurait été ainsi évitée, mais non les délais de transfert.

4° A recourir à l'établissement émetteur, mais il s'agissait en la circonstance d'une banque purement privée, et la Caisse des Dépôts et Consignations refusait de recevoir les certificats nominatifs, autrement dit les récépissés de la banque, comme titres ou valeurs que les compagnies d'assurances étrangères sont tenues d'y déposer (loi du 17 mars 1905). Et en conséquence n'était-il point question de leur appliquer le droit de garde spécial aux titres nominatifs. La Banque de l'Indochine, chargée du transfert des titres nominatifs de l'Indochine, soumise au contrôle permanent de l'Etat, et auprès de laquelle se trouve un censeur administratif et un commissaire du gouvernement, est dans une situation toute différente.

5° A l'Agent central des banques coloniales, mais il ne fait d'opérations qu'au nom des banques des vieilles colonies.

6° A un établissement contrôlé.

nies n'ayant aucun intérêt dans la question, ou estimant les propositions de la Banque de France insuffisamment avantageuses. Il en résulte d'ailleurs des charges relativement lourdes pour l'A. E. F.

La création d'un service des transferts au Ministère des Colonies, envisagée, ne fut pas réalisée.

L'A. E. F. et, dans une certaine mesure l'Indochine, sont donc à l'heure actuelle les seules colonies émettant des titres nominatifs ou plutôt des certificats équivalents.

Le trésorier-payeur, dépositaire des valeurs de la colonie. — Il est bien évident que lorsque les titres de la colonie restent déposés à la Caisse centrale du Trésor public, le récépissé du dépôt au Trésor des valeurs peut tenir lieu, dans la caisse du comptable, des titres eux-mêmes. Il ne paraît pas y avoir d'hésitation possible à ce sujet, et l'article 114 du décret financier de 1912, qui ne fait que reproduire les dispositions des décrets de 1855 et 1882 : « Les trésoriers-payeurs sont dépositaires des titres, créances et valeurs appartenant aux colonies » (1), ne semble point s'y opposer, la sécurité du dépôt à la Caisse centrale du Trésor public étant certainement plus grande que dans les trésoreries coloniales.

Il peut cependant en résulter quelque lenteur dans le service des coupons, particulièrement quant il s'agit d'emprunts de colonies voisines, qu'il est, dans ce cas, plus aisé aux trésoriers-payeurs de régler eux-mêmes, en conformité de l'article 252 (recettes faites hors de la colonie) du décret financier de 1912, tout en évitant les frais d'intervention de la banque chargée généralement de l'émission de l'emprunt et du paiement des coupons.

*
* *

(1) L'article 114 a été complété, par le décret du 5 juillet 1927, par les mots en italique :

« Les trésoriers-payeurs sont dépositaires des titres, créances et valeurs appartenant aux colonies et dont ils prennent charge dans leur comptabilité. Ils sont également dépositaires des fonds libres des communes et des établissements publics dont la gestion financière est confiée aux percepteurs, *préposés du Trésor et receveurs spéciaux*, toutes les fois que ces fonds dépassent les besoins du service courant. » Voir page 20 le but du décret du 5 juillet 1927.

§ 3. PLACEMENTS ET EMPLOIS DIVERS ENVISAGÉS

Placements de fonds de la caisse de réserve dans des banques purement privées. — Les placements qui peuvent être faits par les colonies avec les fonds des caisses de réserve sont limitativement déterminés. Et il en est ainsi, afin que le fonds de réserve institué pour parer aux fluctuations budgétaires et à des événements imprévus, ne prenne pas lui-même un caractère aléatoire. On peut même dire, que le bouleversement des changes, et celui des valeurs qui en a été la conséquence, sont incompatibles avec le caractère de sécurité que doit présenter la caisse de réserve et que, par suite, l'autorisation d'en placer les fonds — qui n'existe que depuis 1882, encore que la pratique en fût assez répandue avant 1855 — ne pourrait logiquement être maintenue si l'instabilité financière actuelle devait s'éterniser. A la vérité, une des tâches essentielles des caisses de réserve est, depuis 1912, d'accumuler des économies en vue de travaux importants, mais il n'en résulte certainement pas la faculté de se livrer à la spéculation.

En 1924, le Togo fit, avec l'autorisation du Département, un dépôt d'une somme de près de 6.000.000 de francs sur les fonds disponibles de la caisse de réserve du Territoire, à la succursale de la Banque Française de l'Afrique, comportant un intérêt de 5 % et la possibilité de retrait sur préavis de quinze jours. Pratiquement, ce procédé permettait à la colonie de disposer de ses fonds pour de gros travaux envisagés et pour parer à toute éventualité. L'opération, sans aucun doute, était contraire à la fois, à la lettre et à l'esprit du décret financier. A la lettre, parce que l'énumération faite à l'article 261 des différentes catégories de placements autorisés est limitative et que c'est la protection qui résulte de cette mesure qui a permis d'éviter pour la caisse de réserve les formalités budgétaires. A l'esprit, parce que la Banque Française de l'Afrique est un établissement privé, non soumis au contrôle de l'Etat. Néanmoins, si l'autorisation donnée ne fut point rapportée, ce fut seulement parce qu'il s'agissait

d'un territoire sous mandat (1) et d'un placement tout temporaire.

Une opération semblable, projetée en 1926 pour le Cameroun, ne put être réalisée. La promulgation du décret financier de 1912 et de ses modifications dans les territoires à mandat ne le permettait pas.

Une colonie ne saurait être en effet comparée à un capitaliste qui peut poursuivre la recherche constante de bénéfices, travaillant avec ses propres capitaux à ses risques et périls. L'Etat ressent les pertes que peut subir une colonie et, parfois même, les supporte directement. D'où l'obligation pour le pouvoir central de veiller à ce que les deniers publics ne soient employés que conformément aux prescriptions réglementaires.

Placements des fonds libres des budgets locaux non compris dans la caisse de réserve. — Le problème du placement des fonds libres des budgets locaux non compris dans la caisse de réserve s'est présenté sous deux aspects : 1^o placement des fonds libres proprement dits ; 2^o versements anticipés à la caisse de réserve permettant le placement conformément à la réglementation de la caisse de réserve.

Les colonies à sénatus-consulte se trouvent, en outre, dans une situation particulière. L'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920 a créé, pour ces colonies, un budget rectificatif, mais a maintenu l'existence d'une caisse de réserve dont la dotation minimum est fixée par décret.

L'article 14 du décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale :

(1) Voir l'acte de la Société des Nations du 20 juillet 1922, confirmant le mandat sur le Togo, reproduit au « Recueil de Législation et de Jurisprudence coloniales. » (Dareste), 1923. « ... Ces contrées seront administrées selon la législation de la puissance mandataire comme une partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent. » (Même texte pour la Cameroun).

Voir également les décrets des 16 avril 1924 fixant le mode de promulgation et de publication des textes réglementaires au Togo (Cameroun), les décrets du 5 mai 1926 fixant le régime législatif applicable dans les territoires à mandat, le décret du 15 juillet 1926 rendant applicables au Cameroun et au Togo certains textes modificatifs au régime financier des colonies de 1912. Antérieurement d'ailleurs aux décrets du 16 avril 1924, un certain nombre d'actes concernant le régime financier des colonies avaient été promulgués par les commissaires de la République dans les territoires sous mandat.

« Les fonds libres du département sont obligatoirement déposés au Trésor ; ils ne sont pas productifs d'intérêts à leur profit. »

visent les fonds qui n'ont pu recevoir l'emploi prévu au budget, les excédents de recettes, les fonds d'emprunts, etc., non inscrits au budget rectificatif ou non utilisés selon les procédures réglementaires en cours d'exercice. Les colonies à sénatus-consulte peuvent-elles, en l'absence d'une telle disposition, placer leurs fonds libres en dehors du mécanisme des caisses de réserve ? L'existence d'une caisse de réserve ramène en fait ce cas à celui des autres colonies.

L'obligation du maintien d'un minimum de fonds disponibles de la caisse de réserve implique que les fonds libres de l'exercice en cours doivent le demeurer, ce minimum étant basé sur les insuffisances prévues à certaines périodes de l'exercice, des fonds libres, autrement dit de l'excédent des dépenses sur les recettes. Si, pour les parties de l'année où le déficit du compte de fonds du budget local est peu à craindre, il était permis de placer partiellement au moins les fonds libres, il n'y aurait point lieu de conserver davantage des fonds disponibles à la caisse de réserve.

D'autre part, l'article 259 du décret financier du 30 décembre 1912 mentionne que :

« Le fonds de réserve et de prévoyance est constitué au moyen du versement de l'excédent des recettes sur les dépenses résultant du règlement annuel de l'exercice. »

Il n'est donc envisagé que ce seul versement annuel, exception faite cependant des prélèvements pour insuffisance de recettes, en cours d'exercice, reversés dès que le permet la rentrée des impôts (circulaire ministérielle du 28 novembre 1911). La raison de cette règle est de laisser à la disposition du Trésor les fonds libres des budgets locaux, leur immobilisation sous les formes prévues pour les caisses de réserve étant ainsi évitée. Les dispositions de la comptabilité départementale, ci-dessus citées, justifient cette interprétation.

Les deux questions examinées se sont pratiquement posées.

En 1922, le gouverneur des îles Saint-Pierre et Miquelon indiqua son intention de consacrer 1.100.000 francs, prélevés

sur les fonds disponibles de l'exercice en cours, à l'achat de rentes. C'était une application prématurée des dispositions concernant les caisses de réserve et ne pouvant en conséquence être admise.

Mais des opérations semblables furent effectuées ultérieurement sous la forme de versements anticipés à la caisse de réserve, les arrêtés du gouverneur de Saint-Pierre et Miquelon, des 29 décembre 1923 et 26 mars 1924, prescrivant : le premier, le versement par anticipation à la caisse de réserve d'une somme de 5.800.000 francs destinée à l'achat de 408.000 francs de rentes ; et le second le versement à la caisse de réserve d'une somme de 5.600.000 francs à valoir sur l'excédent des recettes sur les dépenses de l'exercice 1924 (1).

La question des versements anticipés a cependant été définitivement tranchée. Toutefois, un arrêté du commissaire de la République au Togo, du 30 octobre 1924, effectua le versement à la caisse de réserve d'une somme de 6.000.000 de francs, prélevée sur les fonds libres de l'exercice courant, s'autorisant du silence du décret financier du 30 décembre 1912 et du rôle imparti au fonds de réserve d'accumuler des économies, ce qui implique de ne point laisser inactives des sommes importantes. Il n'était pas douteux que l'arrêté du commissaire du Togo fut contraire à l'article 259 du décret sur le régime financier des colonies. On fit valoir, en la circonstance, qu'il s'agissait de faire fructifier des sommes appartenant non pas à une colonie française, mais à un pays placé sous le mandat de la France. On ne fit donc aucune objection à l'égard d'une mesure qui paraissait exceptionnelle.

Le versement à la caisse de réserve n'a, par lui-même, aucune conséquence pour le Trésor (sauf en ce qui concerne

(1) L'arrêté du 26 mars 1924 comporte les considérants suivants :

« ... Vu l'arrêté local du 29 décembre 1923 prescrivant le versement par anticipation à la caisse de réserve d'une somme de 5.800.000 fr. destinée à l'achat de 408.000 fr. de rentes.

« ... Considérant que la situation financière du budget local, exercice 1923, permet de faire dès maintenant à la caisse de réserve, sur les disponibilités de cet exercice, un deuxième versement de 5.600.000 fr. pour être employé à l'achat de valeurs du Trésor à court terme, les fonds dont il s'agit, destinés au paiement des grands travaux projetés, ne devant pas être utilisés immédiatement.

« Sous réserve de ratification ultérieure en Conseil d'administration... »

les prévisions de disponibilités), tant que n'est pas réalisé le placement du numéraire, et il ne le fut, en fait, dans le cas examiné, que plusieurs mois après la clôture de l'exercice.

Une nouvelle proposition pour un versement anticipé concernant l'exercice 1925 se heurta à un refus du département des Finances basé sur l'article 259, n'acceptant pas de priver le Trésor, de fonds dont il a la libre disposition jusqu'à la clôture de l'exercice.

Versements à la caisse de réserve de reliquats d'emprunt et placements des fonds libres des budgets spéciaux d'emprunt. — Les textes qui ont autorisé l'emprunt (loi, décret en Conseil d'Etat) peuvent prévoir l'emploi ou la procédure d'emploi des reliquats.

En cas d'absence de toute disposition à ce sujet, les emprunts n'étant accordés qu'avec affectation spéciale, le changement d'affectation ne doit résulter que d'un acte de même nature que l'acte d'autorisation (1).

Lorsque les comptes définitifs sont à soumettre à l'approbation des Chambres, ils peuvent évidemment comporter la destination proposée pour les reliquats, sanctionnée ainsi par le Parlement.

L'emploi des fonds d'emprunt exclut toute idée de caisse de réserve affectée au budget spécial d'emprunt.

Mais il peut exister des reliquats à verser à la caisse de réserve selon la procédure ci-dessus et, d'autre part, des fonds libres durant des périodes dépassant sensiblement la durée de l'exercice.

L'absence de caisse de réserve spéciale au budget d'emprunt ne permet pas de placer ces fonds selon la réglementation des caisses de réserve. D'autre part, ils ne sauraient l'être en tant que fonds libres, cette utilisation des fonds libres n'étant nullement prévue, et la réglementation métropolitaine et même la réglementation coloniale pour les communes permettant de penser le contraire.

La question posée en 1910 par la Nouvelle-Calédonie, dont

(1) Exemple : Loi du 28 novembre 1911 autorisant l'emploi du reliquat de l'emprunt de 80 millions contracté par le protectorat de l'Annam-Tonkin.

les travaux à exécuter sur fonds d'emprunt étaient quelque peu ralentis, a été résolue par la négative, le département des Finances ayant fait connaître « qu'il n'y avait lieu d'apporter une dérogation à la règle générale suivant laquelle le fonds libres des colonies doivent être versés au Trésor ». Il convient toutefois d'ajouter que la situation déficitaire du compte de fonds du service local, ainsi que diverses dettes de trésorerie, rendaient difficile toute dérogation.

Immobilisation des fonds de la caisse de réserve. Garantie d'émissions diverses. — Durant les hostilités et l'après-guerre, la pénurie de toute monnaie imposa l'émission de timbres-monnaie (Madagascar) (1) ou de bons de caisse. Les fonds de la caisse de réserve furent employés en garantie. La question des bons de caisse fut d'ailleurs réglementée par des décrets divers (2), exigeant l'immobilisation en représentation des bons, d'une partie de la caisse de réserve de la colonie, pour les bons admis à circuler dans la colonie, d'une fraction de la caisse de réserve du gouvernement général du groupe pour les bons acceptés dans plusieurs colonies du groupe.

Ces fonds, utilisés en garantie d'une monnaie particulière à la colonie, ne purent être l'objet d'aucun placement, pas même en bons de la Défense Nationale. Ainsi en fut-il décidé au cours de controverses à ce sujet. On pensa que toute mesure contraire permettrait à la colonie d'effectuer ses paiements dans une monnaie représentative sans valeur propre, et en même temps de conserver la libre disposition de ses fonds, autrement dit de mettre la colonie en possession de capitaux qu'elle ne possédait pas avant l'émission. L'affectation d'une partie des fonds de la caisse de réserve à la garantie des bons de caisse, qui doit se concrétiser par la dotation d'une rubrique propre dans les écritures du trésor local, ne fut pas d'ailleurs toujours réalisée.

(1) Timbres-monnaie, Madagascar ; décisions locales : 12 septembre 1916, — 4 décembre 1916, — 9 mars 1917 — 18 décembre 1919. — Les situations de la caisse de réserve indiquent la destination d'une partie des fonds à la garantie des timbres-monnaie.

(2) Pour l'A. O. F., par exemple : Décret du 11 février 1917. — Décret du 18 mars 1920. — Nouvelle Calédonie : Décret du 14 novembre 1918. — Décret du 19 octobre 1919, etc...

* * *

Section II

LES PRÊTS AUX COMMUNES ET AUX PARTICULIERS

§ 1. INTERPRÉTATION DE LA DISPOSITION PROHIBITIVE
DE PRÊTS SUR LA CAISSE DE RÉSERVE

Le décret du 26 septembre 1855 sur le service financier des colonies spécifiait : « Tous prêts à des particuliers ou à des établissements publics sur le fonds de réserve sont interdits ». Cette énumération était-elle limitative? L'examen des instructions de 1856, jointes au décret de 1855, permettrait de le croire.

« Pour maintenir l'avoir des fonds de réserve, il convient essentiellement que ces fonds ne soient affectés qu'aux besoins véritables du service budgétaire de la colonie, en vue duquel ils ont été créés, et qu'ils ne servent pas à subventionner des entreprises d'intérêt privé. Il est facile de comprendre les dispositions de l'article 100 du décret qui interdit les prêts aux particuliers et aux établissements publics. Les fonds de réserve de quelques colonies n'ont déjà été que trop entamés par des avances de cette nature qui, plus tard, n'ont pu être remboursés ou ne l'ont été qu'en partie. Vous résisterez, Monsieur le Gouverneur, aux demandes de subventions de ce genre auxquelles on cherchera à vous entraîner d'autant plus souvent que, dans chacune des entreprises qui se fondent, on peut toujours arguer de considérations souvent illusoire d'intérêt public et de prospérité générale pour la colonie. »

Le décret de 1855 ne contenait aucune prescription concernant les placements, or les placements étaient parfois pratiqués; le silence du décret de 1855 pouvait donc être considéré comme une autorisation d'effectuer toute opération non comprise dans les termes mêmes de la prohibition.

Mais l'article 100 du décret du 20 novembre 1882, tout en reproduisant l'interdiction du décret de 1855, l'a fait précéder d'une disposition relative aux placements.

« Il ne peut être fait emploi des fonds de réserve qu'en rentes sur l'Etat ou en valeurs du Trésor exclusivement. Tous prêts »

des particuliers ou à des établissements publics sur le fonds de réserve sont interdits. »

La phrase finale ne semblait ainsi avoir pour but que de renforcer une prohibition implicitement comprise dans les termes précédents.

Cependant, sous ce régime, on toléra les prêts aux communes non spécialement défendus, et on demanda même à la Commission de 1911 que des dispositions transitoires fussent prises pour les prêts existants. Mais on consentit aussi, fréquemment, des prêts aux particuliers.

L'article 261 du décret financier de 1912 décida, à la suite de l'énumération des valeurs autorisées pour les placements des caisses de réserve, que :

« Tous prêts à des particuliers, à des communes, où à des établissements publics sur le fonds de réserve sont interdits. »

La Commission de 1911 fit d'ailleurs, par l'intermédiaire de son président, à la question de savoir si « une garantie d'intérêts donnée par la caisse de réserve à un prêt devait être considérée comme un prêt », la réponse : « Toutes dispositions faites par la caisse de réserve en dehors de sa destination sont illicites. »

L'article 261 du décret de 1912, intitulé aux commentaires : « Immobilisation d'une partie des fonds de réserve », a été, par suite, depuis sa parution, interprété comme n'autorisant aucune opération de la caisse de réserve en dehors des placements en valeurs, prévus, et l'énumération faite des prohibitions est purement indicative.

* * *

§ 2. LES PRÊTS AUX COMMUNES

Le système des prêts aux communes ne semble pas avoir été usité sous le décret de 1912, mais il l'a été antérieurement.

Madagascar comptait, en 1910, à l'actif de sa caisse de réserve, 300.000 francs environ d'avances consenties aux communes.

Sous un régime qui n'assignait pas à la caisse de réserve d'autre rôle que de subvenir « à l'insuffisance des recettes de l'exercice et de faire face aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus pouvaient nécessiter » (article 99 du décret de 1882), et où les maxima des caisses étaient fixés pour satisfaire à ces besoins, on ne manqua pas de contester la légalité de ces prêts, tout juste tolérés, et surtout, on en fit ressortir les désavantages.

Ces avances, remboursables par annuités, inscrites parmi les dépenses obligatoires des budgets municipaux, immobilisaient pendant un certain nombre d'années une partie des fonds de réserve, ce qui paraissait contraire au principe même de la constitution des caisses de réserve.

On invoquait, en outre, que les fonds de réserve formant la garantie permanente du crédit de la colonie, le système des avances remboursables avait l'inconvénient, de rendre indisponible pendant plusieurs années, une partie du capital de la caisse de réserve et de réduire d'autant le gage offert aux porteurs d'obligations de la colonie. En réalité, le fonds de réserve n'a jamais constitué un gage pour les souscripteurs des emprunts coloniaux, ce qui aurait eu comme conséquence de l'immobiliser complètement, mais il a pu contribuer, par le rôle de témoin de la situation financière qu'on lui a souvent attribué, à favoriser le crédit de la colonie.

« Le seul cas, dit la circulaire du 28 novembre 1911, où l'intégralité de l'excédent (de l'exercice) n'est pas versée à la caisse de réserve, est celui où les lois qui autorisent les colonies à emprunter, avec la garantie de l'Etat, prévoient que la moitié des excédents de recettes sera obligatoirement affectée au remboursement des avances consenties par l'Etat, au titre de la garantie. »

Mais les recettes visées ne font pas encore partie du fonds de réserve.

Il va de soi qu'il était alors, et qu'il est toujours possible, sans texte spécial, de faire des avances aux communes sur les crédits du budget local, sauf à inscrire chaque année aux recettes budgétaires le montant des annuités versées en remboursement. Le plus souvent, d'ailleurs, on accorde tout simplement des subventions.

Mais on aboutit toutefois, actuellement, à une situation qui, pour être réglementaire, tout au moins quant à la lettre, n'en est pas moins critiquable, lorsque même le minimum des fonds disponibles n'est pas atteint et que les subventions accordées aux communes leur permettent de gonfler inutilement leur compte de fonds en dépôt au Trésor. Tel a été le cas de la Guyane pendant plusieurs années, conséquence visible d'influences électorales. On peut ainsi se demander, si la faculté de subventionner ne devrait pas être réduite, en cas d'insuffisance évidente d'un fonds de réserve incapable de remplir ses tâches essentielles.

* * *

§ 3. PRÊTS AUX PARTICULIERS

Exemples antérieurs au décret de 1912. — Malgré les prohibitions édictées, les prêts aux particuliers ont, comme il a déjà été indiqué, existé sous des formes diverses sous tous les régimes financiers. Et ainsi en était-il dans la période qui a précédé l'élaboration du décret de 1912.

On retiendra seulement l'exemple des avances de la caisse de réserve de la Nouvelle-Calédonie aux engagistes, pour frais de recrutement de travailleurs indous et javanais, effectuées en 1901 et 1911. En 1902, placée en face du même problème, la colonie le résolut par l'ouverture d'un compte-courant à la succursale de la Banque de l'Indochine (décret du 2 janvier 1902), ultérieurement examiné. Mais n'est-ce point là simplement un aspect de la mise en valeur de la colonie, et si le décret financier de 1912 permet l'utilisation des fonds de la caisse de réserve pour l'exécution de programmes de travaux, c'est-à-dire pour la réalisation de l'équipement économique de la colonie, les opérations accomplies en Nouvelle-Calédonie ne relèvent-elles pas d'un ordre de choses bien peu différent?

Dérogations à l'article 261. Les prêts aux particuliers à Madagascar. — Un décret du 21 juillet 1913 autorisa le gouverneur général de Madagascar à consentir sur les fonds

de la caisse de réserve et jusqu'à concurrence de la somme de 500.000 francs, des avances remboursables dans un délai maximum de cinq ans et sans intérêt, aux colons français ayant subi de graves dommages à la suite des cyclones qui avaient ravagé la colonie pendant les années 1912 et 1913.

C'était d'ailleurs une dérogation non seulement à l'article 261, mais encore à l'article 259 : « Les colonies sont autorisées à employer ce fonds à l'achat de valeurs *produisant intérêt*. »

Les prêts du décret du 21 juillet 1913 étaient destinés à la moyenne et petite colonisation. Les cyclones, fréquents à Madagascar, atteignent en effet parfois, non seulement le domaine de l'administration, mais encore : 1^o les grandes entreprises à capitaux importants ; 2^o les cultures vivrières de la population indigène ; 3^o les entreprises de petite et moyenne colonisation. Les grandes entreprises trouvent, dans leur constitution même, le moyen de supporter de telles épreuves ; la population indigène est secourue en argent et en nature au moyen des prélèvements exceptionnels sur la caisse de réserve, prévus par l'article 265. Quant à la dernière catégorie de victimes, en l'absence de toute organisation de crédit agricole et en raison de l'intérêt économique que présente son activité, le système des prêts constitue incontestablement la solution la plus simple et la moins onéreuse.

On ne manqua d'ailleurs point de faire remarquer que l'on créait ainsi un précédent et l'on rappela que « les prêts remboursables à longue échéance, par annuités, avaient occasionné, notamment en Indochine et même à Madagascar, bien des déboires ».

Un décret du 24 février 1914 permit un nouveau prélèvement de 300.000 francs, au profit des victimes, dans les mêmes conditions.

Le système est encore appliqué dans le décret du 14 avril 1926, autorisant le gouverneur général à consentir sur les fonds de la caisse de réserve des prêts aux colons français, victimes du cyclone de janvier 1926, jusqu'à concurrence de 600.000 francs, prêts remboursables dans un délai maximum de cinq ans, mais portant cette fois intérêt à 5 % (1). Le

(1) Le taux usuel, dans l'île, était alors de 10 à 12 %.

rapport au Président de la République fait, à nouveau, ressortir l'absence d'un office de crédit agricole, à faible taux d'intérêt, « lacune qui sera bientôt comblée, puisque les statuts de la banque d'émission ont prévu le cas (1). »

Durant la guerre, Madagascar s'efforça de résoudre la question de l'aide aux planteurs, commerçants, etc..., selon des principes analogues.

C'est ainsi que furent pris : 1^o le décret du 20 avril 1915 autorisant le gouverneur général de Madagascar à consentir sur les fonds de la caisse de réserve, jusqu'à concurrence de 500.000 francs, des prêts à court terme portant intérêt à 6 %, aux colons français, commerçants, agriculteurs et propriétaires miniers, 2^o le décret du 1^{er} août 1916, portant la limite prévue par le décret précédent à 600.000 francs, lesquels visaient à tenter d'améliorer une situation économique particulièrement critique (2).

Prêts conformes au règlement financier. — Mais si les prêts aux particuliers sur les fonds des caisses de réserve ne peu-

(1) Le véritable désastre causé par le cyclone du 3 mars 1927 a posé à nouveau la question de l'aide aux particuliers par les prêts de la caisse de réserve. Toutefois, afin de ne point entamer les disponibilités de la caisse, destinées à la réalisation du programme de travaux entrepris, indispensable à la mise en valeur de la colonie, d'autres conceptions, durent être envisagées (avances du Trésor par l'intermédiaire d'un office de prêts aux sinistrés, et garantie du remboursement par la colonie ; intervention momentanée de la caisse de réserve pour permettre le fonctionnement immédiat de l'office, en attendant le vote de la loi accordant les avances du Trésor). L'article 3 de la loi du 2 août 1927 accordant à Madagascar une avance de 50 millions, précise :

« ... Le chef de la colonie pourra assurer, par priorité, le reversement à la caisse de réserve du budget local, des sommes qui y auraient été prélevées pour la réparation desdits dommages avant l'application de la présente loi. »

(2) Antérieurement à la guerre, le commerce local — à l'exception des sociétés puissamment constituées — se trouvait presque tout entier entre les mains du Comptoir National d'Escompte de Paris, seul établissement financier de l'île, qui prenait livraison des marchandises des petits exportateurs (industriels, mineurs, planteurs) et les leur escomptait. Il avait ainsi en fait un monopole de vente des produits de l'île. Mais avec la guerre, le Comptoir National d'Escompte se refusa à toute avance, sinon sur ouverture de crédit à la suite d'un versement opéré par l'acheteur, ce qui exigeait que les exportateurs fussent directement en relations d'affaires avec des acheteurs de la métropole ou de l'étranger, cas exceptionnels. Par suite, impossibilité pour les colons, à la tête de stocks considérables, de les réaliser ou de les donner en nantissement. Et comme conséquences : suspension, faute de crédits, de la mise en valeur des propriétés et même de leur entretien, fermeture des exploitations minières, répercussions sur la situation des ouvriers indigènes, sur le commerce local, spéculations, mainmise des asiatiques sur les entreprises françaises, etc. D'où l'intervention administrative dans le but de protéger l'avenir même de la colonie.

vent être autorisés que par décret contresigné des Ministres des Finances et des Colonies, rien n'interdit aux colonies d'accorder aux particuliers : 1° des subventions (1); 2° des

(1) Voir à ce sujet la circulaire ministérielle du 13 juillet 1926 prescrivant que l'autorisation ministérielle préalable est nécessaire pour l'attribution de toute subvention au titre des budgets locaux. »

Cette circulaire semble avoir été motivée par « le nombre et la diversité des subventions allouées chaque année à des organismes métropolitains par les budgets des colonies » et dont « certaines mêmes constituent parfois de véritables libéralités. »

« Les gouverneurs généraux et les gouverneurs locaux, dit la circulaire, sont moins bien placés que le Département pour apprécier l'utilité des allocations qui leur sont demandées... En outre, il n'existe aucun contrôle sur leur emploi et sur leur utilisation réelle... Par ailleurs, il arrive fréquemment que le Département chargé du mandatement et du paiement, en France, n'est pas avisé de leur attribution par les colonies dont elles émanent. Cette indécision occasionne un échange de câblogrammes coûteux... »

« Je vous prierai, en conséquence, de me soumettre dès le milieu de chaque année, et de façon à ce que vos propositions me parviennent avant la fin du mois de septembre, la liste de *toutes* les subventions que vous avez l'intention d'inscrire à votre budget pour l'année suivante... »

« J'ajoute que je suis décidé à ne pas donner mon approbation aux subventions que vous auriez inscrites aux *budgets locaux soumis à mon assentiment* et pour lesquelles mon adhésion n'aurait pas été sollicitée. »

Le terme de réception est fixé au dernier septembre, alors que les projets de budgets doivent parvenir au Département le 1^{er} septembre (article 69 du décret de 1912). Mais cette circulaire pose des questions beaucoup plus importantes.

L'approbation préalable par le Département des subventions n'est qu'une forme de l'approbation budgétaire. Par suite, il n'y a pas là matière à difficultés pour les budgets qui doivent être approuvés par décret. Il en est différemment des budgets locaux des colonies groupées et des budgets des colonies à conseils généraux.

En imposant l'approbation préalable des subventions, le Ministre réduit le droit d'approbation des gouverneurs généraux, des budgets locaux des colonies groupées, et il limite les droits des gouverneurs et conseils généraux des colonies à conseils généraux.

Les prérogatives des gouverneurs généraux en matière d'approbation budgétaire résultent de décrets. C'est donc à un décret qu'il faut recourir pour les modifier.

En ce qui concerne les colonies à conseils généraux, la procédure budgétaire résulte de sénatus-consultes ou de lois. D'où la nécessité de textes équivalents.

D'ailleurs, la circulaire ministérielle le reconnaît, car la sanction qu'elle prévoit est « la non-approbation des subventions inscrites aux budgets locaux soumis à *l'assentiment* » du Ministre. (Voir « Le pouvoir hiérarchique. Le contrôle administratif », page 33 et suivantes).

Pour les autres budgets, l'état de subordination des gouverneurs ne leur permet évidemment guère de contrecarrer les vues du Ministre, surtout quand il s'agit non de l'inscription de nouvelles dépenses budgétaires, mais de la réduction. Il en est, en tout cas, différemment des conseils généraux.

La compétence des conseils généraux en matière de subventions appelle d'ailleurs quelques remarques.

L'avis du Conseil d'Etat du 19 février 1897, consulté « sur la question de savoir s'il rentre dans les pouvoirs des conseils généraux et coloniaux des colonies de répartir nominativement les allocations sous forme de secours, gratifications ou autrement, à des particuliers ou des fonctionnaires », déclare :

« Qu'il est de jurisprudence constante que la répartition individuelle des crédits votés par les conseils généraux de la métropole pour *subventions*, secours, gratifications en faveur de particuliers ou de fonctionnaires est un acte qui,

avances (2) (sans intérêt) ; 3^o des prêts avec intérêt (3).

Les sommes nécessaires devront évidemment figurer, soit aux budgets, soit aux crédits supplémentaires. La difficulté est seulement dans les voies et moyens pour se procurer les fonds, alors que la caisse de réserve les offre, disponibles. Lorsque les excédents budgétaires s'annoncent considérables, la question est toute résolue. Les textes accordant ces prêts, quoique à répercussions financières, peuvent être parfois de simples arrêtés du gouverneur (3). Encore convient-il que la réglementation posée par le gouverneur ne porte atteinte ni aux biens, ni aux personnes, ni aux libertés diverses, domaines appartenant dans la métropole au Parlement et, dans les colonies, au législateur colonial (régime des colonies à décrets, régime des colonies à sénatus-consulte), indépendamment d'ailleurs des autres parties de la législation réservées au pouvoir central ou évoquées par le Parlement.

Il n'est d'ailleurs pas très difficile aux colonies, par une répartition adroite des travaux extraordinaires exécutés sur les prélèvements de la caisse de réserve et des travaux classés à la section ordinaire du budget, de s'assurer les dis-

par sa nature, rentre exclusivement dans les attributions de l'autorité exécutive » et assimile les conseils généraux aux assemblées similaires métropolitaines.

L'avis du Conseil d'Etat ne peut d'ailleurs s'appliquer que lorsqu'il y a une répartition possible entre plusieurs bénéficiaires du crédit accordé. Or, ce n'est souvent pas le cas, lorsque les subventions ne visent que des buts très spéciaux. Car il est évident que les conseils généraux ne voteraient point des crédits, qui rentrent d'ailleurs dans les dépenses facultatives, s'ils n'en connaissaient la destination, quant à l'objet, sinon quant à la personne.

La circulaire ministérielle du 18 mai 1897, commentant l'avis du Conseil d'Etat, déclare qu'il « en résulte que ces libéralités constituent des excès de pouvoirs. »

On peut donc admettre qu'il en est autrement des subventions qui ne présentent pas à proprement parler le caractère de libéralité et constituent en quelque sorte la contre-partie de services, que l'organisme subventionné (subvention ne résultant évidemment pas de contrat) ou même le particulier rend indirectement à la collectivité (recherches scientifiques, etc.).

La question des subventions a, en outre, un autre aspect. Les associations de la loi du 1^{er} juillet 1901, qui ne poursuivent pas un but lucratif, lorsqu'elles ont en vue l'intérêt général, peuvent évidemment être subventionnées. Mais on a émis des doutes au sujet des sociétés à but commercial (en dehors de tout contrat stipulant une subvention qui n'est qu'un mode de paiement d'engagements acceptés). Voir à ce sujet ce qui est dit au § suivant, page 285.

(2) Ces termes sont généralement employés dans le même sens. Mais l'art. 261 nouveau (décret du 20 octobre 1924) du régime financier des colonies fait la distinction.

(3) Voir approbation des textes à répercussions financières, page 30 et suivantes.

ponibilités nécessaires et de tourner ainsi, dans une certaine mesure, la prohibition de l'article 261.

Sans doute, y a-t-il lieu de protéger la caisse de réserve contre des appétits toujours en éveil, mais on n'aperçoit pas, pour certaines catégories d'opérations, les raisons d'une aussi grande différence entre le budget et la caisse de réserve, surtout d'une caisse de réserve dont le maximum n'est plus limité, alors qu'autrefois les excédents du maximum recevaient obligatoirement une destination budgétaire.

L'aide aux entreprises particulières en Indochine après la guerre. — La politique suivie en Indochine après la guerre vient à l'appui de ces considérations et montre différents aspects du problème des prêts aux particuliers ou même, plus généralement, de l'aide aux entreprises particulières.

En 1919, la situation des plantations d'hévéas, dont beaucoup représentaient de nombreuses années de labeur et d'importants capitaux, était assez critique, par suite du prix de vente en francs du produit et de la hausse constante de la piastre qui accroissaient leurs charges d'exploitation.

Trois solutions furent envisagées :

1° Avances à prélever sur les fonds de la caisse de réserve de l'Indochine ;

2° Avances imputables sur les disponibilités du budget général de l'exercice en cours, par voie d'ouverture de crédits supplémentaires ;

3° Avances à faire par la Banque de l'Indochine jusqu'à concurrence de 800.000 piastres, mais avec garantie de la colonie.

La première entraînait une dérogation à l'article 261. On pouvait objecter contre la troisième un intérêt de 6 %, double de celui envisagé pour les prêts de l'administration, grevant ainsi lourdement les plantations. On s'arrêta à la seconde.

Les arrêtés du gouverneur général (14 septembre 1919 et 19 octobre 1919), réglementant l'attribution d'avances remboursables aux planteurs d'arbres à caoutchouc de la colonie et portant à cet effet, ouverture d'un crédit supplémentaire

de 800.000 piastres, furent approuvés par décret du 5 mai 1920, comme toute modification au budget général.

Le budget de la Cochinchine participait pour moitié aux avances. S'il les eût entièrement supportées, la question n'aurait pas même nécessité l'intervention du Ministre des Colonies, le budget n'étant soumis qu'à l'approbation du gouverneur général.

Les avances accordées sous forme de primes à la sortie ne concernaient que les plantations d'un certain âge, arrivées à la période de production.

Pour les plantations non encore productives et qui, du fait de leur faible durée d'existence, n'avaient guère eu à emprunter, le gouvernement général envisagea le système de prêts de la Banque de l'Indochine, comportant garantie hypothécaire et, en outre, la garantie de la colonie (Cochinchine). Mais le représentant de la Banque, considérant cette combinaison comme contraire aux règlements financiers, exigea « l'adhésion de principe des Ministres des Colonies et des Finances ». Elle fut accordée pour une avance de 300.000 piastres, au taux de 5 %, avec garantie hypothécaire et garantie de la colonie, le délai de remboursement étant fixé à cinq ans. En fait, l'agrément du pouvoir central n'était pas indispensable, du moment que l'on ne se trouvait pas dans les cas prévus par l'article 87 du décret financier, relatif aux emprunts ou aux engagements qui en suivent la procédure.

Les besoins des planteurs de caoutchouc n'étaient point entièrement satisfaits et d'autres exploitations réclamaient l'aide administrative. On adopta le système des subventions.

L'arrêté du gouverneur général du 9 novembre 1920 ouvrit ainsi un crédit de 450.000 piastres pour subventions aux plantations antérieures à 1915, à payer au moment de l'exportation du caoutchouc. L'arrêté du gouverneur général du 13 avril 1922 accorda 200.000 piastres, à répartir entre les plantations faites antérieurement au 1^{er} janvier 1920. Partie de ces subventions était d'ailleurs supportée par les budgets locaux (Cochinchine surtout).

La situation des entreprises minières était également assez précaire, ainsi qu'il est longuement exposé dans le rapport

au gouverneur général de l'Indochine du 30 avril 1920 (1).

L'arrêté du gouverneur général du 30 avril 1920 répartit, en conséquence, 570.000 piastres de subventions entre les exploitants miniers de zinc et de tungstène.

L'arrêté du gouverneur général du 26 mai 1920 accorda également 46.000 piastres de subventions aux planteurs de café (2).

Quant aux exploitants de poivriers, la Banque de l'Indochine consentit, sur l'intervention du gouvernement général, à warranter les stocks de la dernière récolte.

Ce bref aperçu de l'aide aux entreprises locales en Indo-

(1) Rapport inséré au Journal Officiel de l'Indochine. — « A la période très brève de prospérité exceptionnelle qu'a connue en 1916, grâce aux achats temporaires du Japon, l'industrie extractive du zinc au Tonkin, a succédé une crise qui a été en s'aggravant jusqu'en 1919 ; à la fin de l'an dernier, plus de 60.000 tonnes de minerais invendables emplissaient les magasins de Haiphong. Cette crise eut pour causes la pénurie et la cherté des frets, auxquelles est venue s'ajouter, au début de 1919, la dépression profonde du marché des métaux, déterminée par l'arrêt brusque des fabrications de guerre. Extraits à l'aide d'avances en piastres sur le gage même qu'ils offraient, ces minerais sont grevés de charges, dont le montant même en piastres a cru avec le temps par l'addition des intérêts et par l'accumulation des frais inhérents à un magasinage prolongé, et dont le poids réel s'est élevé avec la valeur d'échange de notre monnaie. Sous peine d'être conduit à des taux exagérés, l'on ne peut compenser par ces subventions qu'une partie de l'écart entre les prix en piastres du même minerai en 1914 et en 1920... Il convient notamment que l'exploitant garde à sa charge la plus grande part de risque commercial qu'il n'a pas su réduire. Nous avons écarté toute solution sous la forme d'un aval donné par la colonie à la Banque de l'Indochine pour des avances nouvelles... La situation actuelle du marché est cependant assez favorable et présente des clauses d'une durée suffisante pour que des subventions modérées, n'imposant pas au budget un fardeau démesuré, puissent permettre au cours de cette année, la liquidation des stocks dans des conditions propres à restaurer le crédit des exploitants. Recouvrant ainsi leur liberté financière, ceux-ci pourront, sous leur responsabilité, décider de la conduite future des travaux... »

(2) Les subventions aux planteurs de café sont ainsi motivées dans le rapport au gouverneur général reproduit au Journal Officiel de l'Indochine : « Par suite de la hausse extrême du taux de la piastre, par suite aussi de ce fait que la baisse du franc ne se traduit pas immédiatement par une hausse des prix en francs, il s'est produit un déséquilibre entre le prix de revient du café en Indochine et les prix de vente sur les marchés métropolitains. Pour parer à cette situation, de nombreux planteurs ont été obligés de vendre leur cheptel ou de cesser l'entretien de leur plantation... Les planteurs avaient demandé que la subvention variable fut calculée de telle sorte, qu'elle leur garantisse en même temps l'intérêt des capitaux investis dans leur plantation et un bénéfice commercial normal... La subvention n'est pas un encouragement à la culture du café, elle est simplement destinée à aider les planteurs à traverser une crise dont la solution doit être cherchée dans une autre voie et obtenue par d'autres procédés. Le prix de revient, garanti en fait au planteur... est d'ailleurs assez largement calculé... Il couvre non seulement les prix de revient sur la plantation et les frais d'emballage, d'expédition, de courtage et de retour des espèces, mais encore les intérêts des avances des banques pour les plantations qui n'ont pas un fonds de roulement suffisant... »

chine pendant une période de crise montre les multiples préoccupations économiques de l'administration coloniale. Laissant de côté le recours aux banques qui n'est pas toujours sans inconvénient, et pour n'envisager que les solutions administratives, on a vu que, devant la difficulté d'obtenir des dérogations à l'article 261, l'Indochine a employé les avances sur le budget courant, puis, plus simplement encore, les subventions, perdant ainsi tout le bénéfice de remboursements, qui n'étaient peut-être pas tout à fait aléatoires. De larges excédents budgétaires lui permettaient sans doute cette solution.

Est-ce à dire que les fonds de réserve ne sont pas intervenus indirectement ? En voici un exemple :

Un arrêté du gouverneur général du 2 juin 1921, portant ouverture de crédits supplémentaires, mentionne 276.000 piastres de « primes aux planteurs de caoutchouc et de café ».

Le décret du 21 octobre 1921, portant approbation de plusieurs arrêtés du gouverneur général (dont celui précité), ouvrant au total 2.578.950 piastres de crédits supplémentaires, indique que : « cette somme se trouve compensée par 3.000 piastres d'accroissement de recettes, 185.620 piastres d'annulation de crédits inscrits au budget primitif et 2.390.330 piastres de prélèvement sur la caisse de réserve du budget général de l'Indochine ». Les prélèvements exceptionnels sur la caisse de réserve, pour dépenses non prévues au budget, sont d'ailleurs spécialement autorisés par l'article 264 (1). Les budgets du gouvernement général de l'Indochine s'étant, durant la période considérée, réglés en excédent, la caisse de réserve s'est trouvée finalement remboursée par les versements du reliquat de l'exercice.

Cette méthode a permis au gouvernement général de régler sa politique économique comme il l'entendait, car l'approbation donnée à des crédits supplémentaires, dont les voies et moyens sont indiqués, n'est qu'un contrôle large.

Et l'on peut se demander si, en définitive, les difficultés

(1) Mais l'article 264 semble impliquer, — théoriquement tout au moins, — une séparation définitive du fonds de réserve, sinon, on aboutit à tourner les prescriptions de l'article 261.

accumulées par l'article 261 pour l'accord de prêts aux particuliers sur la caisse de réserve dans des conditions économiquement justifiées, aussi bien d'ailleurs que la parcimonie avec laquelle on accorde des dérogations, ne vont pas à l'encontre même du but poursuivi. Dans le cas de l'Indochine, il est permis de penser que le système des avances sur la caisse de réserve aurait été, selon toute vraisemblance, beaucoup plus profitable pour les finances de la colonie.

Le retour à l'emploi des fonds de la caisse de réserve s'est d'ailleurs imposé lorsque les budgets ont cessé de permettre d'escompter de larges plus-values. Tout récemment, un décret du 6 mars 1927 a autorisé le résident supérieur du Tonkin à consentir, sur les fonds de la caisse de réserve, des avances remboursables dans le délai de deux ans, sans intérêt, aux victimes des inondations de 1926.

*
* * *

§ 4. LA SITUATION ACTUELLE

Le nouvel article 261 et la prohibition des prêts aux communes, établissements publics et particuliers. — Le décret du 20 octobre 1924 a spécifié que l'article 261 du décret du 30 décembre 1912 était abrogé et remplacé par des dispositions nouvelles. Or, le nouveau texte ne reproduit pas la prohibition de prêts aux communes, établissements publics et particuliers.

Lors de la rédaction du nouvel article 261, il avait été envisagé d'insérer une disposition autorisant l'emploi des fonds de la caisse de réserve :

« Dans la proportion d'un quart des fonds placés et sous la réserve de l'approbation du Ministre des Colonies, en titres d'entreprises coloniales présentant un caractère d'intérêt général. »

On invoquait, que la réglementation en vigueur avait l'inconvénient de placer les colonies dans l'impossibilité de concourir à la mise en valeur et à l'exploitation de leurs richesses autrement que par l'exécution de grands travaux publics, et ne leur permettait pas de participer aux bénéfices

réalisés par des sociétés qui, bien que privées, poursuivent souvent des buts d'intérêt général.

Ce projet fut néanmoins écarté. On objecta non seulement les risques de tels placements, mais encore que la mesure permettrait aux colonies de subventionner, par voie indirecte, des entreprises à caractère commercial ou industriel, dérogeant ainsi aux principes de notre législation financière.

En réalité, les prêts et les subventions aux organismes privés commerciaux ou industriels ne sont pas plus interdits dans la métropole que dans les colonies. Seulement, on peut admettre qu'ils doivent résulter d'un texte d'ordre général (1), ce qui permet de ne pas porter atteinte au principe de la libre concurrence et, ordinairement, est regardé comme le moyen de mettre en évidence leur caractère d'intérêt public.

Ainsi sont régulières les subventions qui ont été accordées en Indochine aux planteurs divers et exploitants miniers et qui ont été précédemment examinées. Mais, aux colonies, la mesure d'ordre général ne vise souvent, par suite de la rareté des entreprises, qu'une individualité. Il est cependant certain, qu'en autorisant le placement de fonds en titres d'entreprises coloniales, on laisse à la colonie la liberté de favoriser telle entreprise, de préférence à telle autre.

La prohibition de l'ancien article 261 n'en disparut pas moins.

Sous le régime de l'article 261 primitif, tout ce qui n'était pas explicitement autorisé était défendu, et les prêts aux colonies, aussi bien qu'à la métropole, étaient considérés comme interdits, ou exigeaient des actes portant dérogation au décret financier et, par conséquent, de même nature.

On pourrait, en conséquence, en conclure que la suppression de la prescription finale de l'ancien article 261 est sans importance et que rien n'est changé. Et à l'appui de cette opinion, on peut mentionner le décret du 14 avril 1926, con-

(1) Ainsi en a-t-il été ou en est-il en France de la loi du 1^{er} août 1860 qui a autorisé les prêts à l'industrie, pour le renouvellement ou l'amélioration de son matériel dans la limite de 10 millions, des primes à la marine marchande, etc. Voir G. Jèze : « Cours de science des Finances », chapitre : Les subventions, primes, garanties d'intérêts, dépenses d'assistance, etc... « Les subventions à des particuliers et à des établissements privés sont légitimes en tant qu'elles poursuivent un but d'intérêt public. »

cernant des prêts à Madagascar, le décret du 6 mars 1927, relatif à des avances effectuées au Tonkin, cités précédemment.

Mais il a été indiqué que, sous les textes antérieurs, l'interprétation n'avait pas été toujours aussi rigoureuse. D'autre part, le nouveau rôle économique de financer les programmes de travaux n'est pas sans une étroite parenté avec la mission économique que peuvent remplir parfois les prêts aux particuliers, aux établissements publics, dans l'œuvre de mise en valeur de la colonie. La caisse de réserve, selon le décret de 1912, subvient aux besoins exceptionnels non prévus au budget. Or, que ne peut-on comprendre dans cette expression (1) ?

Avec les formes diverses des entreprises, il est souvent assez malaisé de délimiter nettement le domaine des prêts. Une des conventions approuvées par la loi du 22 décembre 1925, relative à la Banque d'émission de Madagascar, indique que : « lors de la souscription du capital social, il sera « offert à la colonie une part de 20 % du total des actions ». Cette disposition a été en partie réalisée par le décret du 27 juillet 1926 qui a autorisé la colonie de Madagascar à effectuer dans ce but un prélèvement de 2.000.000 de francs sur sa caisse de réserve. On a appliqué ainsi l'article 264 (2), relatif aux prélèvements pour dépenses non prévues au budget. Dans quelle mesure cette somme ne constitue-t-elle pas un placement ? C'est cependant une participation, en raison des actions acquises, de la place donnée à la colonie dans l'administration de la Banque.

On ne saurait faire indirectement ce qu'il est interdit de faire directement. Mais la prohibition explicite n'existe plus. Or, l'article 264 permet de réaliser indirectement, en substituant toutefois comme créancier, le budget à la caisse de réserve, ce que l'article 261 avait jusqu'alors défendu directement. Il y apporte même la garantie budgétaire en exigeant

(1) Voir page 283.

(2) L'article 264 semble impliquer une séparation définitive du fonds de réserve, mais on peut concevoir des créances, ou des titres, dont la réalisation est pratiquement impossible sans graves inconvénients, et qui par suite ne sauraient être compris au fonds de réserve, dont l'actif doit pouvoir être assez promptement mobilisé. Mais ceci est la théorie.

les formalités des crédits supplémentaires. Peut-être est-il possible d'en conclure que la suppression de la règle finale de l'article 261 (ancien) n'autorise pas davantage les opérations directes sur la caisse de réserve, en dehors de celles expressément autorisées, mais qu'elle tend à supprimer toute contraposition à ce sujet entre les articles 261 (nouveau) et... la pratique de l'article 264.

* * *

Section III

PRÊTS AUX COLONIES

§ 1. LES FORMES JURIDIQUES DE L'AIDE ENTRE COLONIES

La guerre et encore plus l'après-guerre, avec les variations du change, ont eu, sur la situation financière des colonies, des répercussions essentiellement variables. D'où, devant les embarras de la métropole, l'idée de l'entraide coloniale.

Mais cette question présente deux faces : 1^o le côté emprunteur ; 2^o le côté prêteur.

Pour ce qui est de l'emprunteur, on a tenté d'échapper à la procédure des emprunts en maintenant les remboursements au-dessous des fixations indiquées par l'article 87 du décret de 1912 (1) (annuités de 50.000 francs durant cinq ans). Les contrats et marchés qui ne sont point tenus par ces limites ne peuvent concerner que des services publics ou administratifs en état de fonctionnement. Ce n'est donc que dans des cas tout à fait exceptionnels que l'on pourra recourir à ces dispositions pour éviter les formalités des emprunts.

Il n'est, par suite, d'autre méthode, si l'on ne veut pas appliquer l'article 87, que d'obtenir une participation à fonds perdu, c'est-à-dire excluant tout remboursement de la part de la colonie débitrice qui, par contre, pourrait abandonner, si la nature de l'entreprise le permettait, une partie ou la totalité des bénéfices de l'exploitation (ports, chemins

(1) Voir : Emprunts déguisés, page 190.

de fer, etc.). Le contrat de concession serait alors de la même nature que celui qui lie ordinairement une société à une colonie, mais les deux contractants seraient des personnes morales publiques.

Relativement au prêteur, on peut envisager soit l'intervention budgétaire, soit l'intervention des caisses de réserve.

L'article 77 du décret financier du 30 décembre 1912 classe parmi les dépenses ordinaires les subventions consenties aux autres colonies et, ce, sans aucune restriction.

Les articles 90 et 91, relatifs aux fonds de concours, spécifient ceux provenant des autres colonies.

Ces textes autorisent donc explicitement, par voie budgétaire, l'aide entre colonies.

Reste le rôle des caisses de réserve. Il a été envisagé de deux manières : 1^o souscription des caisses de réserve aux bons émis par d'autres colonies ; 2^o prêts sur les caisses de réserve. On les examinera successivement.

*
* * *

§ 2. LA SOUSCRIPTION AUX BONS ÉMIS PAR LES COLONIES SUR LEUR CAISSE

En 1915, la Nouvelle-Calédonie demanda l'autorisation d'émettre des bons locaux du Trésor pour combler le déficit de son budget et pour entreprendre un programme de travaux, imposé par une crise de chômage consécutive à la guerre mondiale et d'une utilité, d'ailleurs, incontestable. Le Département avait songé à un texte de principe applicable à l'ensemble de nos colonies, étendant le décret du 21 septembre 1914, relatif à l'émission dans la métropole de bons départementaux et communaux. Cette solution devait permettre de résoudre les difficultés financières de l'Afrique Occidentale Française. Mais si la Nouvelle-Calédonie qui n'a, pour ses emprunts, jamais demandé la garantie de l'Etat, peut être autorisée à emprunter par décret en Conseil d'Etat, il faut, pour l'A. O. F., qui a déjà fait appel à cette garantie, recourir à une loi (article 87 du décret financier de 1912).

Par suite, l'extension à toutes nos colonies du décret du 21 septembre 1914 ne pouvait être réalisée que par une loi. Ce décret, intervenu durant la prorogation des Chambres, avait d'ailleurs été visé par la loi du 17 mars 1915, portant conversion en lois, des décrets pris en matière financière du 12 août au 16 décembre 1914.

Le vote d'une loi, outre que l'intervention parlementaire pouvait entraîner d'assez longs délais, avait, pour certaines de nos colonies, l'inconvénient d'évoquer et, par suite, de réserver à l'avenir cette question au Parlement, alors que des procédés plus simples et plus rapides étaient à leur portée.

Un décret en Conseil d'Etat du 17 juin 1915 autorisa, en conséquence, la Nouvelle-Calédonie à émettre 750.000 francs de bons locaux du Trésor à 6 %, remboursables en cinq ans, qui furent souscrits sur place.

Quant à l'A. O. F., ce fut un projet d'avances du Trésor qui fut voté par le Parlement, encore que Madagascar et l'Indochine eussent promis de souscrire aux bons dont la création avait été envisagée.

En même temps que le Département étudiait l'émission de bons locaux dans les colonies, il se préoccupait d'assurer, en partie, le placement de ces bons, grâce aux caisses de réserve, particulièrement prospères, de certaines colonies. D'où le décret du 3 septembre 1915, modifiant temporairement l'article 261 et déjà étudié antérieurement.

Le rapport au Président de la République justifie ainsi le décret :

« ... Pour parer aux nécessités financières résultant de la guerre actuelle, diverses colonies ont obtenu ou sollicité l'autorisation d'émettre des bons sur leur caisse. D'autres, dont la situation budgétaire est plus prospère sont disposées à souscrire aux émissions de ces bons. Il y a là une manifestation d'entente et de solidarité coloniale qui mérite d'être encouragée. C'est pourquoi il nous a paru opportun d'étendre, à titre temporaire, les dispositions de l'article 261 du décret du 30 décembre 1912, en comprenant parmi les valeurs que peuvent acquérir les caisses de réserve les bons émis par les colonies. »

En fait, ce texte n'a jamais reçu d'application, la Nouvelle-

Calédonie ayant été la seule colonie autorisée à émettre des bons sur sa caisse. Mais, comme on l'a indiqué précédemment, il n'a pas été abrogé.

*
* *

§ 3. PRÊTS AUX COLONIES SUR LES CAISSES DE RÉSERVE

Avances des colonies de l'A. O. F. au budget général de l'A. O. F. — En 1915, le déficit du budget général de l'A. O. F. ne permit pas d'y imputer les 2.550.000 francs indispensables pour constituer entre les mains du Caissier-payeur central du Trésor public le montant de la provision nécessaire au paiement des obligations de l'A. O. F. sorties au tirage, et des coupons échus le 1^{er} avril 1915. L'Etat tardant à assumer la charge du service de l'emprunt garanti, le gouverneur général de l'A. O. F. demanda le concours de plusieurs colonies du groupe, qui consentirent des avances sur leurs caisses de réserve.

Pour justifier cette mesure, le gouvernement général invoqua que : « la solidarité de tous les budgets, par voie de contribution et subvention, était la base même de l'organisation de l'A. O. F. » Le décret du 18 octobre 1904, portant organisation du gouvernement général de l'A. O. F., s'il maintient l'« autonomie administrative et financière des colonies » du groupe, déclare, en effet, dans son article 7 :

« Le budget général peut, en outre, recevoir des contributions des budgets des diverses colonies de l'A. O. F., ou leur attribuer des subventions. Le montant des contributions et subventions est annuellement fixé par le gouverneur général en conseil de gouvernement et arrêté par l'acte portant approbation des budgets. »

Un arrêté du gouverneur général inscrivit ainsi au budget général des crédits supplémentaires, couverts par des prélèvements sur les différentes caisses de réserve, destinés « à subventionner temporairement le budget général ».

L'acte fut approuvé par le décret (colonies) du 6 octobre 1915.

Mais, et tout est dans la précision des termes, une « subvention temporaire », dans le sens de remboursable, n'est

plus une subvention, c'est un prêt. Et les prêts sur les caisses de réserve ne peuvent être autorisés que par dérogation à l'article 261, portant en conséquence comme le décret financier lui-même, les contreseings des Ministres des Colonies et des Finances.

A la vérité, le département des Colonies avait parfaitement envisagé des avances à faire par les caisses de réserve des budgets locaux, « mais seulement par souscription de bons « émis par l'A. O. F., renouvelables à échéances et productifs « d'intérêts ». C'était la formule qu'allait indiquer le décret du 3 septembre 1915, antérieurement examiné, modifiant temporairement l'article 261 du décret du 30 décembre 1912, mais qui fut laissé de côté, imposant au budget général une charge d'intérêts.

D'autres prélèvements suivirent, au total : 6.480.000 francs. Mais la loi du 17 janvier 1916, ayant ouvert un crédit de 15.500.000 francs au budget général dans les écritures du Trésor, moyennant un intérêt de 5%, des objections furent faites aux dernières propositions de prélèvements « de nature à jeter l'inquiétude parmi les créanciers de l'A. O. F. », susceptibles de porter « atteinte à la solidité des budgets locaux ». En même temps était prescrit le remboursement immédiat sur l'avance du Trésor des prélèvements effectués.

Le gouvernement général obtint cependant un délai pour ce remboursement, en invoquant de multiples raisons dont on retiendra quelques-unes :

1^o Immobilisation par le remboursement immédiat, au titre des caisses de réserve, de capitaux importants, parce qu'on ne pouvait songer, avant la fin de la guerre, à se lancer dans l'exécution d'un programme de travaux publics ou d'achat de matériel. Impossibilité d'ailleurs, à ce moment, de placements en valeurs mobilières, sauf peut-être en bons de la Défense Nationale ;

2^o Paiement d'intérêts à l'Etat, alors que le budget général avait la faculté de recevoir gratuitement des fonds des colonies du groupe ;

3^o Ménagement des ressources de l'Etat, dont on devait, à cette époque, éviter d'utiliser le crédit ;

4^o Importance du portefeuille des caisses de réserve des colonies de l'A. O. F., suffisant pour parer à tous les aléas.

L'argument de la charge d'intérêts n'était pas à retenir, car rien n'empêchait les colonies de placer leurs fonds en bons de la Défense Nationale.

Mais l'opération réalisée en A. O. F. était logique, simple, beaucoup plus que la demande d'une avance au Trésor nécessitant l'intervention parlementaire, si tant est que cette avance eût pu être finalement évitée.

On doit surtout en conclure que les règlements ne sauraient prétendre faire face à toutes les situations et que le législateur doit les adapter aux circonstances.

Tentative d'emprunt, en 1922-1923, de Tahiti à la caisse de réserve du budget général de l'Indochine. — Après la guerre, l'idée d'un Haut-Commissariat français du Pacifique, ayant son siège en Indochine, avait conduit à demander à cette colonie, « riche possession riveraine de l'océan Pacifique et puissamment outillée », une aide effective en faveur des Etablissements français de l'Océanie. Tout particulièrement, en dehors d'autres projets de moindre importance, s'agissait-il, en 1922-1923, d'un prêt de quinze millions de francs pour l'amélioration et l'aménagement du port de Papeete (1).

Mais l'Indochine refusa de prêter à moins de 7%, étant obligée d'emprunter elle-même à un taux supérieur. Les besoins de l'Indochine, l'affaiblissement de la caisse de réserve du budget général, pouvaient justifier cette condition. Les Etablissements de l'Océanie, qui avaient espéré emprunter à 3%, renoncèrent à l'aide financière de l'Indochine, escomptant arriver à des résultats suffisants avec les fonds de leur caisse de réserve en voie d'amélioration. L'aide de l'Indochine se manifesta néanmoins par l'envoi de main-d'œuvre.

(1) « L'adoption de ce projet d'une importance morale pour l'Indochine et d'une importance vitale pour l'Océanie française », écrivait-on à ce sujet, « affirmera le rôle essentiel dévolu à l'Indochine dans le Pacifique pour le développement des intérêts français en Extrême-Orient. Elle servira en même temps à accroître les bases même de la prospérité future de notre grande colonie. Il n'est pas douteux, en effet, que les transactions commerciales entre l'Indochine et les divers établissements placés sous l'autorité ou l'influence de la France dans le Pacifique, s'augmenteront du fait que l'aide qu'elle apportera à ceux-ci contribuera à leur mise en valeur et affirmera les liens de solidarité unissant toutes nos possessions du Grand Océan. »

On a vu précédemment que l'interdiction de prêter entre colonies ne visait, selon l'ancien article 261, que les fonds de la caisse de réserve. Il en résulte donc qu'un simple décret Finances-Colonies pouvait lever les restrictions du règlement financier du 30 décembre 1912.

C'est cependant à une proposition de loi que l'on avait songé pour le prêt de l'Indochine à Tahiti. C'est qu'en effet le prêt devait être exécuté en plusieurs versements, au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Or, l'exécution d'un prêt par tranches successives peut entraîner, pour la colonie prêteuse, l'application de la procédure des emprunts pour les versements d'annuités dépassant 50.000 francs pendant cinq ans (loi du 13 juillet 1911, article 127, § A). Et comme l'Indochine avait demandé antérieurement la garantie de l'Etat pour certains de ses emprunts, ses engagements excédant les limites ci-dessus indiquées devaient être approuvés par une loi.

L'application, dans ce cas particulier, aux deux colonies en cause, de la procédure des emprunts, et même aggravée pour l'Indochine, puisqu'un décret en Conseil d'Etat suffisait pour les Etablissements de l'Océanie, — n'ayant jamais eu à user de la garantie de l'Etat, ni même à emprunter, — n'est pas sans surprendre. On peut certes objecter qu'au moment du vote de la loi du 13 juillet 1911, l'éventualité de prêts entre colonies ne se posait pas et qu'il a fallu la situation financière critique de la métropole pour qu'une telle question fût abordée. Mais on avait eu à étudier des problèmes de garanties d'intérêts, accordées à des compagnies de chemins de fer qui, éventuellement, peuvent constituer des prêts. Dans le domaine du droit privé, une promesse de prêt, acceptée, est obligatoire. En ce qui concerne le contentieux administratif, où l'équité a une si grande part, la solution n'est certes pas différente. Il est vrai qu'entre colonies, les litiges peuvent être beaucoup plus aisément réglés et que des transactions interviennent. Mais la mesure de l'article 87 est générale et a pour but d'assurer la sécurité des emprunts antérieurs faits par la colonie, d'éviter à la garantie de l'Etat de jouer, lorsqu'elle a été accordée. Or, s'il peut paraître choquant

de soumettre aux mêmes formalités une colonie qui prête et une colonie qui emprunte, parce que l'une possède ce qui manque à l'autre, il n'en est plus ainsi lorsque le prêt doit s'échelonner sur une longue période.

Quelle sera, dans cinq ans, la situation de la caisse de réserve de la colonie? Ce prêt ne sera-t-il pas, à ce moment, une lourde charge? Il reste d'ailleurs à la colonie le moyen d'éviter la servitude de l'article 87 : 1^o en l'effectuant dans un plus court délai, ce qui lui permettra de le baser sur des disponibilités certaines ; 2^o en le réduisant, si la colonie emprunteuse ne veut recevoir périodiquement que des ressources limitées, quitte à en conclure un second ultérieurement, reposant sur des réalités et non sur des éventualités.

L'avance de l'Indochine aux Nouvelles-Hébrides (décret du 20 octobre 1924). — L'entr'aide par des prêts sur les fonds des caisses de réserve fut consacrée par le décret (Colonies-Finances) du 20 octobre 1924, ainsi conçu :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 261 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, est autorisée l'avance par le budget général de l'Indochine au budget spécial des Nouvelles-Hébrides d'une somme de 1.000.000 de francs, qui sera affectée à la souscription de 1.000 actions de la Compagnie Française immobilière des Nouvelles-Hébrides. » (1)

(1) Il ne semble pas inutile d'indiquer, au moins sommairement, les événements qui conduisirent à l'adoption de cette mesure, et qui ne sont qu'une des phases de la rivalité franco-anglaise aux Nouvelles-Hébrides.

Le gouvernement français, désireux de développer la colonisation française aux Nouvelles-Hébrides, eut recours, jusqu'au protocole du 27 février 1906, avec l'Angleterre, à l'intermédiaire d'une société de colonisation, à la fois pour atténuer le caractère officiel de son action et pour éviter de donner une portée exagérée aux différends entre colons. La société reçut plus de 5.000.000 de francs de subventions.

La première convention avec la Compagnie calédonienne des Nouvelles-Hébrides fondée par M. Hegginson, et alors dans une situation précaire, date de 1888. Pendant plus de 30 années, les difficultés, peut-on dire, ne cessèrent pas entre le gouvernement français et le groupement devenu la : « Société Française des Nouvelles-Hébrides ». La société mise en liquidation judiciaire en 1901, le gouvernement aida à son renflouement et lui fit consentir des avances par la Banque de l'Indochine (1.150.000 fr., 1904-1906) dont la quasi totalité restait encore à rembourser en 1920.

A plusieurs reprises, des tractations, visant à l'aliénation éventuelle, avaient eu lieu entre les héritiers Hegginson, détenant la majorité des actions, et des groupements ou ressortissants étrangers, encore que la société n'eût point le droit d'aliéner sans l'autorisation du gouvernement français.

Le décret du 20 octobre 1924 est pris par dérogation à l'article 261 du décret financier de 1912. A la vérité, on n'aperçoit pas, de prime abord, à quelles dispositions de l'article 261 le décret du 20 octobre 1924 contrevient.

Le texte traite d'un prêt du budget général de l'Indochine au budget spécial des Nouvelles-Hébrides, ce qui est licite, comme il a été précédemment indiqué. En réalité, la caisse de réserve de l'Indochine est bien intervenue. Le prêt a été imputé à la deuxième section du budget général : dépenses extraordinaires, entièrement alimentée pour les exercices 1924 et 1925 par la caisse de réserve. Il n'a d'ailleurs pas été fait un prélèvement spécial et l'opération pourrait rentrer dans la catégorie des « dépenses non prévues au budget » de l'article 264 (1). Toutefois, l'avance aux Nouvelles-Hébrides a été, depuis, mentionnée dans les créances de la caisse de réserve. (Etat du portefeuille au 31 mai 1926. Budget général de 1927). En considérant le prêt comme exécuté par la caisse de réserve, la nouvelle rédaction de l'article 261, qui fait l'objet d'un décret du 20 octobre 1924, donc de même date, le rendait régulier, à moins que l'on ait visé l'ancien article 261.

Le rapport au Président de la République montre où doit se trouver la dérogation :

« Le légitime souci de la sauvegarde des droits de la France dans les Nouvelles-Hébrides nous a conduits à envisager la participation du budget spécial de cet archipel à la constitution d'un groupement destiné à gérer le domaine de la Société Française des Nouvelles-Hébrides. Cette opération n'étant pas au nombre de

(Convention de 1894). En 1921 même, il y eut quelque émoi dans la presse française. A différentes occasions la question fut évoquée au Parlement (1921-1922). Une décision, cependant, devenait urgente, car la société, sans aucune disponibilité, était incapable de demander l'immatriculation de son domaine. La procédure d'immatriculation, développée par le Protocole de 1914 (ratifié en 1922), allait être reprise. Seule une opération immédiate de rachat pouvait permettre de sauvegarder effectivement l'actif immobilier (600.000 hectares de terres cultivables) de la société, assurant la prédominance des intérêts français dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides.

De nombreuses solutions furent envisagées, dont le rachat par l'Etat. Finalement, après de laborieuses négociations, fut constitué, sous le nom de « Société immobilière des Nouvelles-Hébrides », un groupement au capital de 4.000.000 de fr. comprenant, entre autres, la Banque de l'Indochine, la Société le Nickel, etc., et l'administration française des Nouvelles-Hébrides fournissant le quart du capital, grâce au prêt autorisé par le décret du 20 octobre 1924.

(1) Voir pages 283 (note 1) et 286 (note 2).

celles autorisées par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, il nous a paru nécessaire de prévoir une autorisation spéciale par un décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre haute sanction. »

L'article 261 ancien déclarait seulement : « Tous prêts à des particuliers... sur le fonds de réserve sont interdits », ce qui laisse suffisamment entendre et n'est pas contesté que les prêts budgétaires sont permis. Or, la caisse de réserve des Nouvelles-Hébrides n'intervient pas, l'arrêté ministériel du 20 octobre 1924 réglant les conditions d'application du décret du 20 octobre 1924, « portant autorisation d'une avance de 1.000.000 de francs par le budget général de l'Indochine au budget spécial des Nouvelles-Hébrides », ne le prévoit nullement. Le prêt ne passe à aucun moment par la caisse de réserve des Nouvelles-Hébrides.

Il n'est qu'un moyen de concevoir une dérogation à l'article 261, c'est de considérer le prêt effectué par la caisse de réserve de l'Indochine, directement à la Compagnie des Nouvelles-Hébrides, c'est-à-dire à des particuliers. C'est le fond de l'opération, mais cela ne ressort pas du décret du 20 octobre 1924, pas plus que du rapport au Président de la République. L'Indochine serait en droit de réclamer le remboursement immédiat du prêt, s'il n'était pas affecté à l'usage prévu, mais le budget spécial des Nouvelles-Hébrides est, sans aucun doute, l'unique débiteur du budget général.

« L'avance consentie par le budget général de l'Indochine au budget spécial des Nouvelles-Hébrides sera remboursée en 25 ans et portera intérêts, au profit du budget général de l'Indochine, à 5 % l'an, amortissements non compris... La recette extraordinaire inscrite de ce chef au budget spécial des Nouvelles-Hébrides sera obligatoirement employée à la souscription de 1.000 actions de la Compagnie Française immobilière des Nouvelles-Hébrides... Les produits des titres et des participations attribués au budget spécial des Nouvelles-Hébrides seront obligatoirement et, par préférence, affectés au service des intérêts et à l'amortissement de l'avance à lui consentie par le budget général de l'Indochine, etc. (Arrêté ministériel du 20 octobre 1924 . »

Cette interprétation a l'avantage d'éviter, pour les Nouvelles-Hébrides, la procédure des emprunts.

En effet, le décret du 20 octobre 1924, qui autorise l'Indochine à prêter, permet sans doute aux Nouvelles-Hébrides de recevoir, c'est-à-dire d'emprunter. Tout au moins doit-on traduire ainsi cet acte, car l'arrêté ministériel du 20 octobre 1924 s'y réfère simplement.

Mais le régime financier des colonies (décret du 30 décembre 1912) est intégralement appliqué à l'administration française des Nouvelles-Hébrides. Le décret du 4 juillet 1907, qui institue un budget spécial dans l'archipel pour les « Services nationaux » (c'est-à-dire incombant séparément à chacune des deux nations) et le soumet à l'approbation du Ministre des Colonies, spécifiait déjà : « Les règles de la comptabilité des budgets locaux sont applicables au budget spécial en tout ce qui n'est pas contraire au présent décret ». Depuis cette époque, le décret financier du 30 décembre 1912 a été promulgué et publié et ainsi en a-t-il été de toutes ses modifications (1), par le Haut-Commissaire de la France dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides, au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie. Et cela est conforme aux protocoles successifs (2). Relativement aux emprunts, il y a donc lieu

(1) Arrêté du 9 septembre 1909 (Journal Officiel, Nouvelle-Calédonie, 1^{er} octobre 1909), relatif au mode de promulgation et au délai d'application des textes aux Nouvelles-Hébrides.

(2) N. Politis : « Le condominium franco-anglais des Nouvelles-Hébrides » 1908. « Il en résulte (de l'art. 1^{er}) qu'en règle générale, les Anglais et les Français seront traités aux Nouvelles-Hébrides comme dans leur propre pays..., c'est-à-dire qu'à leur égard, l'archipel sera considéré comme territoire national rattaché à la colonie la plus voisine de leur pays. Il sera, pour les Anglais, territoire britannique, dépendant en fait des Fidji, et, pour les Français, territoire français dépendant de la Nouvelle-Calédonie. Toutes les lois applicables aux Fidji le seront, aux Nouvelles-Hébrides, à l'égard des Anglais. Toutes celles qui s'appliquent en Nouvelle-Calédonie régiront les Français aux Nouvelles-Hébrides. Le principe de cette extension des lois nationales, admis en fait auparavant, est implicitement consacré par la convention. Mais tandis que jusqu'ici les lois nationales n'étaient appliquées qu'à titre personnel, elles le seront dorénavant à titre territorial. En outre, le principe de l'extension n'est plus limité à certaines lois seulement, il vaut pour toutes les lois sans distinction : lois pénales, administratives, militaires et même politiques. Les Français aux Nouvelles-Hébrides seront par exemple soumis aux obligations du service militaire, dont ils ne pourront toutefois s'acquitter qu'en Nouvelle-Calédonie. Rien ne s'opposerait à ce qu'ils reçussent le droit d'être représentés au conseil général de la Nouvelle-Calédonie. Désormais, la promulgation des lois et décrets, faite en Nouvelle-Calédonie, pourrait valoir aux Nouvelles-Hébrides après les délais de distance à fixer par le gouverneur. Et ces lois seraient appliquées non seulement par les autorités nationales des colons, mais encore, dans une mesure assez large, qui sera indiquée, par les autorités du condominium. » (Voir également les instructions ministérielles du 25 octobre 1907). Ces lignes

de se référer aux règles de l'article 87 du décret financier. Et un décret simple Finances-Colonies ne saurait y déroger, car l'article 87 ne fait que reproduire l'article 78 de la loi de finances du 13 avril 1898, modifié par l'article 127, § A, de la loi de finances du 13 juillet 1911. Par suite, le décret du 20 octobre 1924, si on n'adoptait pas l'interprétation précitée, ne marquerait qu'une phase de l'opération.

*
* *
*

§ 4. LE NOUVEL ARTICLE 261. DÉCRET DU 20 OCTOBRE 1924

Un second décret du 20 octobre 1924, cité antérieurement, modifie définitivement l'article 261, et la disposition finale autorise d'une façon permanente les prêts entre colonies sur les caisses de réserve.

« La partie des fonds de réserve dépassant le chiffre minimum prévu à l'article précédent, peut être employée :

.

« 3^o Dans la proportion d'un quart des fonds placés, et sous la réserve de l'approbation du Ministre des Colonies, en avances ou en prêts productifs d'intérêts, à d'autres colonies. »

L'utilité des prêts entre colonies — formule moins rigide que celle des subventions et des fonds de concours — étant reconnue, il était logique de ne plus recourir au système compliqué des dérogations, entraînant l'intervention de deux départements ministériels, d'autant plus que cette face de l'entr'aide coloniale est peut-être beaucoup moins dominée par des questions de réglementation financière, souvent de pure forme, que par d'importants problèmes économiques et parfois politiques.

L'innovation apportée en matière de prêts entre colonies à l'article 261 n'a, en fait, reçu jusqu'à présent aucune appli-

demeurent exactes dans l'ensemble, malgré la suppression de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} du Protocole du 6 août 1914, conséquence de la réorganisation du régime de la propriété foncière aux Nouvelles-Hébrides : « art. 1^{er}, alinéa 3. — Pour tout ce qui ne sera pas contraire aux dispositions de la présente convention ou des règlements qui seront pris pour en assurer l'exécution, les ressortissants des deux puissances signataires, ainsi que les ressortissants des tierces puissances, conserveront dans toute sa plénitude leur statut personnel et réel dans l'archipel des Nouvelles-Hébrides. »

cation. Le problème de la mise en valeur se pose pour toutes les colonies, et toutes ont besoin de leurs disponibilités. Ce n'est donc que dans des cas exceptionnels, que le nouveau système peut être utilisé.

*
* *
*

Section IV

L'ARTICLE 261 ET LES POUVOIRS DES CONSEILS GÉNÉRAUX

L'ARTICLE 261 EST-IL OPPOSABLE AUX CONSEILS GÉNÉRAUX DANS LES COLONIES A SÉNATUS-CONSULTE ?

La question que les limitations de l'article 261 ne sauraient valoir à l'égard des conseils généraux ne se pose que pour les colonies à sénatus-consulte (1). Dans les colonies, où les conseils généraux ont été institués par décret, il va de soi que les dispositions de l'article 261 du décret financier de 1912 ne peuvent pas être plus discutées que dans les colonies où n'existe aucune assemblée délibérante.

L'article 1^{er} du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 débute en effet :

« Le conseil général statue :

« 1^o Sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public » ...

On a indiqué antérieurement que la matière des caisses de réserve relevait, par application des sénatus-consultes des 3 mai 1854 et 4 juillet 1866, des décrets simples. Or, si le

(1) La thèse est exposée dans le « Manuel du Conseiller général des Colonies » de M. Boisneuf.

« C'est au conseil général, et non à l'administration (en vertu du § 1^{er} de l'art. 1^{er} du sénatus-consulte du 4 juillet 1866), qu'il appartient de statuer sur les valeurs à acquérir avec la partie des fonds de réserve excédant le minimum disponible. La limitation apportée à son pouvoir en cette matière par l'article 261 est purement arbitraire... Les conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion doivent considérer comme inexistantes pour eux les dispositions du dernier alinéa de l'article 261 du décret du 30 décembre 1912 ».

conseil général peut décider une aliénation, il ne réglemente pas ce domaine et ne peut aliéner qu'en se conformant aux textes en vigueur. En admettant la compétence du conseil général, pour se prononcer sur un placement de la caisse de réserve, il ne peut le faire qu'en respectant les bornes imposées. Il en est également ainsi des prêts sur la caisse de réserve. Les prêts à l'Etat même, sont implicitement interdits. Ce dernier point n'a, en fait, jamais été abordé sous cet aspect. Les colonies ont pu, par contre, apporter à la métropole, durant et après la guerre, leur aide pécuniaire sous forme de prélèvements exceptionnels pour des dépenses non prévues au budget, réglementés par l'article 264.

Les textes en vigueur dans la métropole permettent même d'aller plus loin.

Le décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départementale, établi à la suite de la suppression en 1892 du budget sur ressources spéciales, présente en son article 14 une disposition qui ne figurait pas plus au décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, que dans la législation organique des conseils généraux métropolitains.

« Les fonds libres du département sont obligatoirement déposés au Trésor ; ils ne sont pas productifs d'intérêts à leur profit. »

C'est dire que la réglementation des fonds libres effectuée ainsi par décret est complètement étrangère à la compétence des conseils généraux, en matière d'acquisitions, d'aliénations et d'échanges de propriétés mobilières et immobilières, formulée dans les lois métropolitaines du 10 mai 1838 et 10 août 1871 ; c'est, en conséquence, refuser toute application du § 1, article 1, du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 aux fonds des caisses de réserve.

LES CONSEILS GÉNÉRAUX ONT-ILS À SE PRONONCER SUR LES PLACEMENTS ET RÉALISATIONS ?

Mais il y a un second côté du problème et qui intéresse toutes les colonies à conseils généraux, car tous les décrets d'institution des conseils généraux reproduisent le § 1, art. 1, du sénatus-consulte du 4 juillet 1866, disposition extraite de

la loi métropolitaine du 10 mai 1838. Le conseil général doit-il être consulté sur les placements et les réalisations des fonds de la caisse de réserve? Les solutions ont été des plus contradictoires et ce manque d'uniformité s'explique par l'intervention de deux départements ministériels : Finances et Colonies.

Le décret financier de 1882 (art. 100) avait ajouté au texte de 1855 :

« Il ne peut être fait emploi des fonds de réserve qu'en rentes sur l'Etat ou en valeurs du Trésor exclusivement. »

On considéra que l'innovation du décret de 1882 était complètement étrangère au § 1, article 1, du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Il pouvait, en effet, paraître anormal de consulter l'assemblée locale sur un acte purement conservatoire, alors surtout qu'il était interdit à cette assemblée de donner aux fonds de la caisse de réserve une affectation autre que celle prévue par l'article 100 du décret de 1882 et qu'il ne s'agissait ni d'aliénation, ni d'échange, ni même d'acquisition de propriétés mobilières au sens propre du mot, mais uniquement de la transformation en papier d'Etat d'une partie des fonds de l'encaisse métallique, transformation réglée par le décret financier et qui, théoriquement, ne porte pas atteinte au montant de la caisse de réserve (1).

Parfois, cependant, on voulut même que les réalisations fussent non seulement autorisées par les conseils généraux, mais encore approuvées par le Ministre des Colonies, formalité que n'exigeait certainement pas l'application stricte de la disposition du sénatus-consulte.

Le règlement financier de 1912 n'a apporté aucune précision à la procédure des placements. Mais il indique que les réalisations sont « décidées » par arrêtés du gouverneur en Conseil. Comme il n'est rien précisé pour les placements en valeurs, dans l'article 261 nouveau ainsi que dans l'ancien, l'approbation ministérielle n'a certainement pas à être demandée, et

(1) Voir G. Glaize : « Etude sur les caisses de réserve des Colonies. » — Pedone, 1904.

l'arrêté du gouverneur en Conseil, procédure courante en matière financière, est suffisant, tout comme pour les réalisations.

Cette méthode conduit à éviter, pour les placements en valeurs, l'intervention du conseil général, puisque, selon le commentaire du décret de 1912, le conseil visé dans la formule : « le gouverneur en Conseil » concerne le conseil de gouvernement (ou éventuellement la commission permanente), le conseil privé, le conseil d'administration, le conseil de protectorat. En droit privé, les aliénations des incapables sont entourées de plus de garanties que les placements. Sans considérer qu'une semblable règle soit applicable aux personnes morales publiques soumises au contrôle administratif, on peut cependant admettre qu'on ne saurait être plus exigeant pour les placements en valeurs autorisées que pour les aliénations.

Le décret financier du 30 décembre 1912 exclut donc toute intervention des conseils généraux. Cela s'impose évidemment aux colonies régies par décret, mais il en est de même pour les colonies à sénatus-consulte, puisque la disposition de l'article 1, § 1, du sénatus-consulte du 4 juillet 1866 est complètement étrangère au fonds de réserve.

Cette solution n'est pas sans présenter des difficultés pratiques.

Le décret financier du 30 décembre 1912 vise au titre de la caisse de réserve quatre séries d'opérations, en s'en tenant à l'article 261 ancien :

1° Les placements pour lesquels le décret ne prévoit aucune formalité particulière qui, en fait, relèvent de la décision du gouverneur en Conseil et pour lesquels on ne saurait accepter une procédure plus rigoureuse que pour les réalisations ;

2° Les réalisations décidées par le gouverneur en Conseil, dans « la mesure exigée par les nécessités du service » (art. 263), c'est-à-dire dans les limites fixées par le gouverneur en Conseil ;

3° Les prélèvements qui tantôt sont autorisés uniquement par le gouverneur en Conseil, tantôt exigent l'approbation

du Ministre, tantôt l'observation des règles budgétaires ou des crédits supplémentaires ;

4^o Les versements à la caisse de réserve résultant du règlement annuel de l'exercice par le gouverneur en Conseil.

La terminologie souvent employée dans la pratique contribue encore à la confusion. L'article 261, qui concerne l'« immobilisation d'une partie des fonds de réserve », traite des placements et des prêts. Or, ces placements ou prêts, s'ils « immobilisent des fonds », ne sont cependant pas des « prélèvements », que les articles 262, 264 et 265 réglementent et n'ont pas à être soumis aux mêmes règles, car ils n'impliquent pas une séparation définitive du fonds de réserve.

Mais l'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 impose l'intervention des conseils généraux ou de leur commission permanente dans tous les prélèvements. C'est donc, en fait, sinon en droit strict, admettre l'immixtion des conseillers généraux dans toutes les opérations de la caisse de réserve.

L'accomplissement des formalités budgétaires ou de la procédure des crédits supplémentaires en matière de prélèvements conduit au vote des conseils généraux. Comment le vote des assemblées ne serait-il pas influencé par l'opportunité de l'opération de réalisation des valeurs de la caisse ? Et si ces assemblées se préoccupent des réalisations, comment ne seraient-elles pas entraînées à s'intéresser du même coup aux placements des fonds des caisses de réserve ?

Le décret du 30 décembre 1912 avait déjà augmenté la liste des valeurs dans lesquelles les colonies pouvaient employer partiellement leurs fonds de réserve. Elle s'est encore accrue en 1924. Les placements qui paraissent les plus sûrs ne sont pas exempts d'aléas.

Le décret financier du 30 décembre 1912 a d'ailleurs nettement modifié le rôle des caisses de réserve. Ce n'est plus seulement un rôle de régulateur du budget qu'on leur demande, c'est-à-dire une tâche relevant éminemment de l'autorité exécutive de la colonie, mais encore de préparer l'avenir, par l'accumulation d'économies en vue de la réalisation d'un programme de travaux, mission, il est vrai, que l'institution

des budgets rectificatifs rend dans les colonies à sénatus-consulte bien aléatoire. Les conseils généraux ne sauraient demeurer étrangers à toutes ces préoccupations.

LES PRÊTS AUX PARTICULIERS ET AUX COMMUNES ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX

Lorsque des prêts sont consentis par dérogation à l'article 261 ancien, et dans la mesure où l'interdiction subsiste toujours à l'article 261 nouveau, l'intervention du conseil général est-elle nécessaire? Un tel prêt exige un décret contresigné des Ministres des Colonies et des Finances. Il semble assez logique que l'action de ces hautes autorités soit précédée des délibérations du conseil général, qui ne peuvent que donner plus de garantie aux propositions formulées. Cependant on trouvait, dans les dispositions mêmes des fonds de réserve jusqu'à la loi du 31 juillet 1920 (art. 116), un exemple d'approbation ministérielle n'impliquant ni l'adhésion préalable du conseil général, à l'exemple d'ailleurs de la règle alors en vigueur sur les crédits supplémentaires en cas d'urgence, ni même l'adhésion postérieure :

« En cas d'extrême urgence, et sous réserve d'en rendre compte immédiatement au Ministre des Colonies pour approbation ultérieure, les gouverneurs en conseil peuvent ordonner des prélèvements dans les cas de calamité publique... » (art. 265). (1)

En réalité, il semble bien que ce soit là le résultat d'une uniformité dans la réglementation du fonds de réserve, alors que nos colonies répondent à plusieurs systèmes budgétaires différents. Par suite, l'approbation du pouvoir central n'apparaît pas partout avec la même signification. En fait, les gouverneurs ne manquent jamais de donner à leurs projets l'appui des assemblées délibérantes.

Les prêts entre colonies et les conseils généraux. — Il résulte du décret du 20 octobre 1924 que les prêts à d'autres colonies et les placements en valeurs effectués par la caisse de réserve sont soumis à des formalités différentes. L'approbation

(1) Voir : *Les prélèvements*, page 310.

ministérielle est spécifiée pour les prêts à d'autres colonies.

L'adhésion du conseil général doit-elle être demandée pour les prêts à d'autres colonies? Si le prêt est assimilé à un prélèvement, l'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 impose le concours de l'assemblée délibérante. Mais les prêts ne semblent pas constituer des prélèvements. Sans doute pourrait-on, à la rigueur, les comprendre parmi les prélèvements pour « dépenses non prévues au budget », mais ce ne sont pas des dépenses définitives et l'article 261 nouveau leur applique des formalités différentes de celles de cette catégorie de prélèvements. L'article 261 traite des prêts aux communes, établissements publics, en même temps que des placements. Le prêt est donc, il faut croire, un placement (la distinction d'avances ou de prêts productifs d'intérêts étant laissée de côté).

Si le prêt à d'autres colonies est considéré comme un placement, le concours du conseil général est-il nécessaire? On pourrait répéter ici ce qui a été dit dans le cas de prêts aux particuliers et aux communes.

L'approbation ministérielle est exigée. Or, dans les colonies à conseils généraux, le Ministre ne prononce que dans des cas importants. En matière budgétaire, par exemple, il n'intervient que lors de divergences entre le gouverneur et l'assemblée délibérante (art. 68 du décret de 1912, vote du budget; art. 55, loi du 29 juin 1918, dépenses obligatoires). Dans ces conditions, on peut admettre que l'approbation ministérielle comporte préalablement le vote du conseil général.

Il aurait, sans doute, été préférable que cela soit dit explicitement. C'est pourquoi on avait songé, lors des tractations entre Tahiti et l'Indochine, en 1922-1923, à modifier par un texte législatif l'article 78 de la loi de finances du 13 avril 1898 (art. 87 du décret de 1912 relatif aux emprunts), en imposant à la colonie prêteuse les mêmes consultations locales qu'à la colonie emprunteuse (1).

(1) Voir : Les Emprunts; page 193.

Résumé. — La procédure qui existe en fait, ou qui tend à s'établir, est, semble-t-il, à consacrer en droit. Et l'article 116 de la loi de 1920 relatif aux prélèvements paraît devoir être étendu aux réalisations, aux placements et aux prêts.

CHAPITRE IV

Versements. Prélèvements. Réalisations ⁽¹⁾

Section I

VERSEMENTS ET PRÉLÈVEMENTS

§ 1. LES VERSEMENTS

« Le fonds de réserve et de prévoyance est constitué au moyen du versement de l'excédent des recettes sur les dépenses résultant du règlement annuel de l'exercice » (article 259).

Cette règle a été modifiée pour les colonies à sénatus-consulte par l'article 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920 instituant un budget rectificatif. Il a été indiqué précédemment que « la dotation minimum fixée par décret de la caisse de réserve » se confond pratiquement avec le minimum des fonds disponibles, les décrets prévus n'étant pas intervenus.

Le versement de l'excédent des recettes à la caisse de réserve ressort de l'arrêté, par le gouverneur en Conseil, du compte définitif de l'exercice, susceptible d'ailleurs de modifications tant que ne s'est pas prononcé l'autorité chargée de l'approbation. L'arrêté du compte par le gouverneur en Conseil, qui mentionne généralement le versement à la caisse de réserve, n'ayant lieu que dans la deuxième quinzaine de septembre (art. 315 du décret financier de 1912), le versement des recettes ne peut évidemment être effectué à la clôture de l'exercice au 31 mai.

(1) Modifications au décret du 30 décembre 1912 : article 115 et 116 de la loi du 31 juillet 1920.

L'article 259 du décret de 1912, qui fixe le procédé de formation des caisses de réserve, ne prévoit pas d'autres sources de versements. Comme le fonds de réserve échappe pour nombre de ses opérations aux règles budgétaires ordinaires (placements, prélèvements en partie, etc...), il faut le regarder comme un organisme à réglementation très spéciale dont, par suite, il n'y a pas lieu d'étendre l'activité au delà des limites fixées par le décret financier. Ce caractère est particulièrement sensible, comme on a pu le voir, dans les colonies à sénatus-consulte. Ce mode de constitution des caisses de réserve est conforme aux traditions (instructions particulières et ordonnance de 1838 déjà citées, décrets de 1855 et de 1882) (1).

La circulaire du 28 novembre 1911 prévoit d'autres versements, lorsque les prélèvements pour insuffisance de recettes n'ont qu'un caractère temporaire :

« Les prélèvements effectués à titre essentiellement provisoire permettront d'attendre la rentrée des divers produits de budget, mais il faut éviter que cette pratique courante... puisse donner lieu à des abus. Aussi, la rentrée normale des contributions devra-t-elle être suivie aussitôt de la réintégration à la caisse des sommes prélevées. »

Mais ce sont là des reversements.

On doit remarquer que la procédure des versements à la caisse de réserve n'est explicitement prévue par aucun texte. En fait, pour le versement annuel de l'excédent des recettes sur les dépenses, elle résulte de l'article 315 précité. Pour les reversements en cours d'exercice, on peut admettre qu'ils relèvent de l'autorité courante en matière de mouvements de fonds de la caisse de réserve : le gouverneur en Conseil, pour autant qu'ils soient réglementaires. Il est logique, lorsque ces reversements modifient d'une façon imprévue les disponibilités du Trésor, à l'exemple de ce qui a lieu pour les prélèvements, que les Ministres des Colonies et des Finances en soient avisés par une ampliation de l'arrêté.

Le versement à la caisse de réserve fait à la clôture de l'exercice est sans doute formé de l'excédent des recettes sur les

(1) Voir pages 213 et 214.

dépenses. Mais cet excédent — la question des exercices clos laissée de côté — n'est pas toujours uniquement propre à l'exercice. Il comprend, en effet, très souvent, une partie des prélèvements sur la caisse de réserve, non utilisée, autrement dit, des versements.

Dans le but d'éviter l'inflation artificielle des excédents de chaque exercice, certaines colonies opèrent le versement des sommes non employées sur les prélèvements, avant la clôture de l'exercice. Il a été indiqué précédemment que les fonds libres de l'exercice, par application de l'article 259, ne pouvaient être incorporés à la caisse de réserve avant la clôture de l'exercice, mais, à la vérité, ce ne sont pas là des versements proprement dits, et il ne semble pas que du fait de ces versements le Trésor puisse s'estimer lésé.

Aux versements du budget local, il faut ajouter ceux des budgets annexes lorsqu'ils ne sont pas dotés de réserves spéciales et les remboursements des avances de la caisse de réserve.

La caisse de réserve ne bénéficie pas des revenus de ses placements qui profitent au budget local, classés généralement parmi les revenus de la colonie aux recettes ordinaires. Elle ne supporte pas, par contre, les dépenses de courtage, de commission, des placements en valeurs (circulaire ministérielle du 29 décembre 1921), pas plus que ses frais de gestion lorsqu'il y a lieu. Les moins-values ou les plus-values des titres influent sur le montant réel de la caisse de réserve, non sur son montant comptable, tel qu'il résulte des livres de la trésorerie locale, où les valeurs sont inscrites pour des sommes immuables, exception faite cependant, des différences avec les prix d'achat qui apparaissent aux réalisations. Quant aux pertes résultant de prêts, elles ne peuvent être régularisées que par une imputation budgétaire consécutive à un prélèvement égal, fictivement opéré sur la caisse de réserve, autrement dit la caisse de réserve subit la perte, mais la trace budgétaire en est conservée (1).

*
* *

(1) Voir : Les prêts et les inscriptions budgétaires, même titre, chapitre V § 2.

§ 2. LES PRÉLÈVEMENTS

Le régime du décret de 1912. — La circulaire du 28 novembre 1911 avait rappelé que la procédure d'autorisation des prélèvements sur la caisse de réserve devait être analogue à celle d'ouverture des crédits supplémentaires, c'est-à-dire, « en principe, la même... que celle de l'approbation du budget. »

La circulaire d'envoi du décret de 1912 résume les innovations réalisées :

« Le décret du 30 décembre 1912... fait des distinctions, selon qu'il s'agit de prélèvements ordinaires pour faire face à l'insuffisance momentanée des recettes (art. 262), de prélèvements exceptionnels, destinés à faire face à des dépenses non prévues au budget ou des dépenses nécessitées par l'exécution de programmes de travaux (art. 264), ou de prélèvements opérés d'extrême urgence en vue de faire face aux premiers besoins dans les cas de calamité publique (art. 265). Dans le premier cas, un arrêté du gouverneur en Conseil suffit ; il est en effet utile que toute facilité soit donnée à l'autorité locale pour ordonner les prélèvements nécessaires au fonctionnement des budgets en cours. Dans le second, c'est..., comme le recommandait la circulaire du 28 novembre 1911, la même procédure que pour l'établissement des budgets et des crédits supplémentaires... L'art. 264 exige en outre que les actes autorisant ces opérations soient transmis au Ministre des Finances. Enfin, dans le troisième cas (art. 265), l'ordre du gouverneur en Conseil suffit, sous réserve d'en rendre compte immédiatement au Ministre des Colonies. »

Le régime des colonies à conseils généraux et l'article 116 de la loi du 31 juillet 1920. — Le décret de 1882 ne visait que les règles des colonies dotées d'un conseil général, et l'article 48, en reproduisant l'article 44 du décret de 1855, précisait que « le conseil général... autorise éventuellement les prélèvements à faire sur les fonds de réserve en cas de non réalisation des recettes prévues », prélèvements qui ne répondent pas à des crédits supplémentaires, mais à de simples crédits budgétaires. Les autres prélèvements en cours d'exercice constituaient les « voies et moyens » de crédits supplémentaires, soumis, selon l'article 49 du décret de 1882, au conseil général.

La Commission de 1911 avait obéi à une pensée de simplification.

L'article 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920 a rétabli l'uniformité de la procédure pour les prélèvements dans les colonies à conseils généraux (1).

Il apparaît, à la vérité, bien difficile de laisser subsister en marge des budgets, en quelque sorte, un organisme comme la caisse de réserve, échappant en partie aux formalités budgétaires normales. Le meilleur moyen de diminuer les critiques est parfois de faire partager les responsabilités. Comme les budgets des colonies à conseils généraux sont arrêtés par le gouverneur en Conseil, qu'il en est de même des crédits supplémentaires, les dispositions de l'article 116 n'ajoutent aux prescriptions des prélèvements résultant du décret de 1912, que le vote du conseil général et parfois l'avis de la commission pour les prélèvements pour insuffisance de recettes et les prélèvements d'extrême urgence en cas de calamité publique. Ce sont ceux justement où les contestations ne semblent guère probables. L'avis de la commission coloniale ne semble pas devoir être, dans la plupart des cas, une cause sensible de retard. Il ne lui est pas plus possible de s'opposer à un prélèvement pour insuffisance de recettes, qui pourrait conduire à un refus de paiement du trésorier-payeur, qu'à un prélèvement pour calamité publique en cas d'extrême urgence. Quant aux prélèvements, dits exceptionnels, de l'article 264, ils relevaient déjà de la procédure des crédits supplémentaires. Et, en cette dernière matière, l'intervention imposée par l'article 116 de la loi de 1920 des commissions coloniales dans un but de contrôle budgétaire plus efficace, paraît tout à fait légitime.

Les colonies à sénatus-consulte où les assemblées délibérantes sont généralement les plus actives, étant dotées d'un budget rectificatif, les prélèvements s'en trouvent d'autant limités.

La réforme en elle-même, pour ce qui est des prélèvements, ne paraît donc pas avoir une bien grande importance. On ne

(1) Voir le texte de la loi du 31 juillet 1920, page 94.

peut dire que c'est le retour au régime antérieur à 1912, car la procédure en cas d'urgence, imposant la consultation de la commission coloniale, est entièrement nouvelle. On peut seulement penser que l'article 116 pourra servir de base pour une action plus complète des assemblées sur les diverses opérations de la caisse de réserve qui ne leur sont point soumises.

Les simplifications réalisées par le décret de 1912 concernant les prélèvements demeurent pour les autres colonies, et c'est là l'essentiel, surtout pour celles où les crédits supplémentaires exigent la formalité du décret (gouvernements généraux, colonies non groupées).

Les prélèvements d'extrême urgence. — On a déjà remarqué précédemment l'uniformité de la réglementation du fonds de réserve, alors que nos colonies répondent à plusieurs systèmes budgétaires différents. La règle des prélèvements en cas d'extrême urgence formulée dans l'article 265 a été la même pour toutes les colonies, jusqu'à la loi du 31 juillet 1920, article 116. Mais, actuellement encore, tous les prélèvements en cas d'extrême urgence doivent être soumis au Ministre des Colonies pour approbation ultérieure. Or, la procédure des crédits supplémentaires, qui semble constituer le maximum de garanties que l'on ait voulu imposer en matière de prélèvements, diffère selon les catégories de colonies. Il en résulte que, tandis qu'un prélèvement en cas d'extrême urgence sera toujours soumis à l'approbation ultérieure du Ministre des Colonies, un prélèvement exceptionnel fera l'objet, ou d'un arrêté du gouverneur, après le vote du conseil général, ou d'un arrêté du gouverneur général, ou d'un décret. Il semble bien que ce soit là une anomalie. Elle s'explique, parce que la classification des différentes méthodes budgétaires n'avait pas, en 1912, toute la netteté que des réformes postérieures y ont apportée. Une adaptation aux règles budgétaires paraît d'autant plus s'imposer, que la procédure d'urgence existe pour les crédits supplémentaires (1).



(1) Voir : « Formalités concernant les fonds de la caisse de réserve », chapitre VI.

Section II

LES RÉALISATIONS

§ 1. LA PROCÉDURE DES RÉALISATIONS

Les limites des réalisations. — L'article 263 indique :

Qu'« en cas d'épuisement des fonds libres du service local et des fonds disponibles de la caisse de réserve, il est procédé à la réalisation des valeurs appartenant à cette caisse dans la mesure exigée par les nécessités du service. Une ampliation de cet arrêté est adressée par le gouverneur au Ministre des Colonies et par le trésorier-payeur au Ministre des Finances. »

Les « nécessités du service » qui servent de justification à la vente, doivent ressortir de l'arrêté. Mais, en réalité, le département des Colonies ne pourra guère que se ranger aux vues du gouverneur. Quant au département des Finances, l'article 263 a été inséré à la demande de ses représentants par la Commission de 1911, dans le but de sauvegarder les intérêts du Trésor, en cas de déficit du service local.

Il en résulte qu'une colonie peut, à très peu près, vendre comme elle l'entend.

Elle peut formuler des demandes d'arbitrage, car les placements lui sont permis, et rien ne s'oppose à ce qu'elle substitue un placement plus avantageux à un autre.

En 1916, la colonie du Gabon demanda l'arbitrage en rentes 5 % de 4.800 francs de rentes 3 % appartenant à la caisse de réserve du service local.

Cette opération fut refusée, mais parce que, dans cette circonstance particulière, elle n'était point réglementaire, le compte de fonds du service local au Trésor présentant un solde débiteur qui aurait dû entraîner la vente des valeurs (1).

(1) Les causes du refus sont ainsi justifiées :

« L'avoir de la caisse de réserve (fonds disponibles compris) est de 315.004 fr. 33, le compte « Service local, s/c. de fonds », qui retrace la situation provisoire des budgets en cours d'exécution, présente un solde débiteur de 1.446.575 fr. 20.

« La colonie se trouvant débitrice envers le Trésor, les fonds disponibles

Le Ministre des Finances ne pourrait s'opposer à une réalisation de valeurs, basée sur l'état du marché, ce qui équivaldrait à soumettre l'arrêté du gouverneur à approbation, formalité non prévue, et impliquerait une modification par le seul Ministre des Finances du décret financier. Cependant, il va de soi, que les colonies peuvent toujours, de leur propre gré, s'incliner devant les objections formulées par le département des Finances.

Mais le Ministre des Colonies, et le Ministre des Finances dans une certaine mesure, exercent sur les colonies un droit de contrôle administratif qui leur permet d'obtenir que le gouverneur rapporte son arrêté s'il n'est point conforme aux règlements, en particulier si les « nécessités du service » ne motivent pas la vente.

Quant aux demandes d'arbitrage, elles ne sauraient être des spéculations, c'est-à-dire comprendre des éléments aléatoires, car les deniers publics ne peuvent être employés à spéculer ; toutefois il y a là de grandes difficultés d'appréciation.

Vente (et achat) des titres de rente des caisses de réserve de colonies groupées en gouvernements généraux. — La circulaire ministérielle du 28 novembre 1911 indiquait déjà : « Les opérations de vente et achat doivent, après avoir fait l'objet d'une décision du gouverneur, être effectuées par... »

L'article 263 du décret du 30 décembre 1912 précise nettement que : « la réalisation des valeurs appartenant à la caisse de réserve... est décidée par un arrêté du gouverneur en Conseil ». La nomenclature des pièces justificatives que

de la caisse de réserve auraient dû, aux termes de l'article 263 du décret du 30 décembre 1912, faire l'objet d'un prélèvement. L'application des dispositions du même article eut conduit, en temps normal, à la réalisation des valeurs de la caisse de réserve. Nos deux départements sont tombés d'accord, lorsque la question s'est posée dans d'autres colonies, pour reconnaître que des réalisations de cette nature étaient pour le moment inopportunes. Aussi, n'ai-je pas cru devoir le demander en ce qui concerne le Gabon, dont la situation vis-à-vis du Trésor ne m'avait cependant pas échappé.

« Si je n'ai pas réclamé la réalisation des valeurs de la caisse de réserve au profit du Trésor, il vous apparaîtra certainement que je ne saurais approuver cette opération lorsqu'elle est demandée au profit exclusif de la colonie.

« L'opération proposée par le lieutenant-gouverneur du Gabon ne me paraît pas dès lors pouvoir être réalisée. L'arrêté pris le 9 mai par ce haut fonctionnaire doit, à mon avis, être rapporté. »

la Commission de 1911 avait préparée, pour compléter le règlement financier, ne permet pas de douter que cette formalité ne soit suffisante.

Cependant, en 1914, la Direction du Mouvement Général des Fonds a exigé le « visa ou l'approbation du Gouverneur Général de l'A. O. F. », pour une vente de titres appartenant à la colonie du Haut-Sénégal-Niger, et depuis cette procédure a été imposée (circulaire du gouverneur général de l'Afrique Occidentale Française du 23 mars 1915 au sujet de la réalisation des valeurs des caisses de réserve).

Le décret du 18 octobre 1904, portant réorganisation du gouvernement général de l'A. O. F., déclare que :

« Les colonies composant le gouvernement général de l'A. O. F. possèdent leur autonomie administrative et financière. Elles sont administrées chacune, sous la haute autorité du gouverneur général, par un gouverneur des colonies, portant le titre de lieutenant-gouverneur (art. 6). Chaque lieutenant-gouverneur est, sous le contrôle du gouverneur général, ordonnateur du budget de la colonie qu'il administre (art. 9). »

Il ne résulte nullement de ces textes que le contrôle administratif, qui appartient au gouverneur général doit s'exercer préalablement et aboutir au visa ou à l'approbation des décisions des lieutenants-gouverneurs en matière de vente de titres. Le contrôle préventif est même, peut-on dire, l'exception, et la réglementation ne manque jamais de le spécifier. Le fait que les gouvernements généraux se sont superposés à des colonies antérieurement existantes confirme cette conception. Au demeurant, les expressions générales du décret du 18 octobre 1904 ne sauraient contredire les termes formels du décret du 30 décembre 1912 qui réglemente le régime financier de toutes nos colonies et dont l'article 425 a abrogé toutes les dispositions contraires.

Le Ministre des Colonies, tout comme le gouverneur général sur les colonies du groupe, exerce sa haute autorité sur l'ensemble des colonies. Mais l'article 263 prescrit d'envoyer seulement : « une ampliation de l'arrêté » au Ministre des Colonies.

Le Département va même sensiblement plus loin puisqu'il

admet, encore que cela ne soit pas précisé par l'article 261, qu'il n'a pas d'approbation à donner pour les achats de rente qui ne touchent pas aux fonds disponibles..

Réalisation (et achat) des titres de la caisse de réserve par l'intermédiaire du trésorier-payeur et du département des Finances. — La circulaire ministérielle du 28 novembre 1911 a rappelé que les opérations de vente et d'achat de titres doivent :

« être effectuées par l'intermédiaire du trésorier-payeur de la colonie, qui correspond directement à cet égard avec le département des Finances. »

Cette prescription n'est d'ailleurs que l'application de l'article 85 du décret du 20 novembre 1882, reproduit par l'article 252 du décret du 30 décembre 1912 :

« Les recettes à effectuer hors des colonies auxquelles elles appartiennent sont réalisées par les comptables du Trésor, qui en tiennent compte au trésorier-payeur de la colonie créancière au moyen d'un récépissé ou d'un mandat sur le Trésor. »

D'autre part, les départements, communes, colonies ou établissements publics ne peuvent négocier des titres de rente leur appartenant, que par l'intermédiaire de la Chambre syndicale des agents de change de Paris (1).

Des colonies se sont cependant adressées à la banque locale, ce qui n'a pas, en général, évité l'intervention de l'agent de change, mais a exclu celle des comptables du Trésor. On peut citer à ce sujet un exemple ancien de l'Inde, qui indique suffisamment les raisons de la réglementation.

En 1893, le gouverneur, autorisé d'ailleurs par le conseil général, décida de négocier une partie des titres de rente de la caisse de réserve par l'intermédiaire de la Banque de l'Indochine, ce qui offrait à la colonie un double avantage :

1^o La possibilité d'un acompte immédiat sur le montant de l'aliénation — ce qui n'est pas sans analogie avec les prêts sur titres de la caisse de réserve qui seront ultérieure-

- (1) Voir Dalloz : « Répertoire pratique » : Agents de change.

Etendue du monopole des agents de change : effets publics et autres, susceptibles d'être cotés (Code de Commerce, art. 76, et loi du 13 avril 1898, art. 14). Les titres des emprunts coloniaux rentrent dans les effets publics.

ment envisagés — lui permettant de sortir sans délai de la crise financière où elle se trouvait ;

2° Le bénéfice du change au taux commercial, sensiblement inférieur au taux officiel employé par le Trésor public (plus de 6 %). Le décret du 13 septembre 1884 avait, en effet, décidé « que le taux légal de la roupie serait arrêté chaque année d'après le cours commercial moyen de ces monnaies pendant l'année précédente ». D'où des différences sensibles entre le taux commercial et le taux officiel (1).

Le département des Finances éleva des objections qu'il n'est pas sans intérêt de reproduire :

« ... Indépendamment de ce qu'elle a d'irrégulier, l'intervention de la banque de l'Indochine.... causera au Trésor un préjudice qu'il ne peut accepter.

« Dans l'Inde, en effet, le service de la trésorerie a des excédents de recettes qu'il est obligé de rapatrier et sur lesquels il subit des pertes sensibles, notamment lorsque le cours légal de la roupie est, comme cela se produit actuellement, supérieur à la valeur effective de ces monnaies ; il a donc intérêt à réduire, autant que possible, le chiffre de ses réserves qui sont alimentées non seulement par la rente de l'Inde, mais aussi par le remboursement, à Pondichéry, des paiements faits en France, pour le compte du service local, remboursements qui sont opérés en roupies comptées au cours légal. » (2).

« Dans ces conditions, si le Trésor doit subir les charges que lui imposent ces paiements, il importe que la colonie, de son côté, ne lui enlève pas la réalisation des opérations qui se traduisent par le versement au service local des sommes encaissées pour son compte, en France, et qui ont pour résultat de réduire l'importance des sommes à rapatrier. La vente de rentes appartenant à la colonie rentre dans cette dernière catégorie... »

« S'il est donné suite au projet du conseil général, il faudra que le Trésor rapatrie ces 150.000 fr. à ses frais, risques et périls, et

(1) Le décret du 17 octobre 1895 indique que le taux officiel de la roupie est fixé le 20 de chaque mois par arrêté du gouverneur, sur la proposition du trésorier-payeur et appliqué à partir du 1^{er} du mois suivant (art. 4) ; le décret du 31 mai 1898 prescrit la fixation les 25 du mois ; le décret du 28 mai 1913 revient à une fixation annuelle (en novembre), en raison de l'immobilité de la monnaie locale, mais en permet la modification aussi souvent que nécessaire (art. 1 et 2).

(2) Le système des provisions pour les paiements en France a été institué par les arrêtés interministériels des 6 août 1892 et 14 mai 1903, (31 mai 1902 pour l'Indochine), l'établissement en roupies du « budget d'possessions françaises dans l'Inde » par le décret du 17 octobre 1895.

l'attribution qui lui sera faite du bénéfice prévu (dont le reversement au Trésor avait été demandé) par le service local ne sera, en définitive, qu'une juste compensation à ces frais qu'il n'aurait pas eu à supporter si l'opération avait suivi son cours régulier. »

L'opération fut cependant, en définitive, exceptionnellement admise.

*
* *

§ 2. LES DIFFICULTÉS DES RÉALISATIONS ET LES PALLIATIFS

Réalisations des titres des caisses de réserve. — Durant la guerre et l'après-guerre, les colonies se sont trouvées parfois dans la quasi impossibilité de réaliser les valeurs de leur caisse de réserve. Indépendamment des lourdes pertes que, du fait de la situation financière, la négociation des titres aurait entraînées, le département des Finances faisait valoir des raisons devant lesquelles les colonies ne pouvaient que s'incliner.

En 1926, encore, la circulaire ministérielle du 27 juillet, à l'occasion d'une demande de remboursement d'une somme importante, souscrite en bons du Trésor par une colonie, et venus à échéance, a rappelé tout l'intérêt qu'il pouvait y avoir à ce que « les souscriptions des colonies soient renouvelées dans toute la mesure du possible ».

Mais il est évident que cette immobilisation des fonds des caisses de réserve ne peut être effectuée, sans compromettre l'œuvre de mise en valeur des colonies, lorsque des ressources extraordinaires sur prélèvements exceptionnels de la caisse de réserve sont prévues au budget pour l'exécution de programmes de travaux.

Le gouvernement général de l'Indochine a pu cependant éviter, à différentes reprises, de peser sur les cours du marché métropolitain en ne procédant à la vente des titres que par petits paquets et en profitant des achats effectués par la caisse locale des retraites, un ordre de vente n'étant transmis qu'accompagné d'un ordre d'achat de même valeur.

Difficultés rencontrées par la Côte des Somalis pour la réalisation de ses rentes. — A la fin de 1921, la Côte des Somalis

avait à constituer des provisions importantes pour diverses opérations et se trouvait dans l'impossibilité de les prélever sur le budget local.

La colonie envisagea deux solutions :

1^o La réalisation d'une partie des rentes de la caisse de réserve ;

2^o La demande d'une avance au Trésor.

La suppression, au 1^{er} janvier 1922, du fonds de soutien du marché des rentes françaises, rendait la réalisation rapide des titres, assez difficile.

D'autre part, la solution d'une avance du trésor métropolitain, moyen susceptible de créer des précédents, fut écartée.

On suggéra l'idée d'une avance sur titres de la Banque de France.

Mais la Banque de France répondit :

« ... Cette opération d'avances se heurte à une objection de principe qui nous a toujours paru déterminante.

« Les opérations légales et réglementaires qui régissent nos opérations d'avances sur titres prévoient en effet que le remboursement des avances en question doit pouvoir être à tout moment poursuivi, dans les formes prescrites par le code de commerce, sur tous les biens du débiteur, et cette obligation nous a toujours conduits à ne consentir aucune avance aux personnes morales de droit public sur les biens desquelles les engagements par elles pris ne peuvent être exécutés dans ces conditions. » (1)

Les statuts de la Banque permettaient de prendre cette position. Mais l'ordonnance du 17 mai 1834 donne à la Banque

(1) L'article 16 du décret du 16 janvier 1808, qui arrête définitivement les statuts de la Banque de France, autorise la Banque à faire des avances sur les effets publics à échéance déterminée. L'art. 3 de la loi du 17 mai 1834 étend cette faculté à tous les effets publics français, sans que la condition d'échéance fixe soit obligatoire. Des décrets successifs ont permis à la Banque de consentir des avances sur les actions, obligations, titres d'emprunts de compagnies de chemins de fer, départements, villes, chambres de commerce, colonies et pays de protectorat, limitativement énumérés.

La procédure de réalisation des gages est réglée par l'ordonnance du 17 mai 1834.

Art. 3. — L'emprunteur souscrit envers la Banque l'engagement de rembourser, dans un délai qui ne pourra excéder trois mois, les sommes qui lui auront été fournies.

Art. 4. — Cet engagement contiendra, en outre, de la part de l'emprunteur, l'obligation de couvrir la Banque du montant de la baisse, qui pourrait survenir dans le cours des effets publics transférés, toutes les fois que cette baisse atteindra 10%.

Art. 5. — Faute par l'emprunteur de satisfaire à l'engagement souscrit

le droit de réaliser les gages qu'elle détient selon certaines modalités, elle ne lui en fait pas une obligation. Elle peut donc y déroger, et d'autant plus facilement que les garanties offertes sont hors de proportion avec celles que peut consentir un emprunteur privé. Toutefois, les pratiques de l'Institut financier sont évidemment réglées par les conséquences qu'en raison de son domaine d'application, telle mesure déterminée, généralisée, serait susceptible d'entraîner.

Quoi qu'il en soit, l'administration de la Côte des Somalis conserva ses titres.

Prêts sur titres de la caisse de réserve. — Les banques coloniales pourraient arguer d'obligations statutaires du même ordre que celles de la Banque de France.

Les statuts des différentes banques coloniales contiennent toutes les dispositions suivantes :

« La banque peut recevoir, moyennant droit de garde, le dépôt volontaire de tous les titres... Ce dépôt peut donner lieu à une avance dans les proportions indiquées à l'article..., le montant global de ces avances ne pourra dépasser le... du capital social (art. 10, statuts annexés à la loi du 13 décembre 1901 portant renouvellement du privilège des banques d'émission des vieilles colonies, et art. 10 de la loi du 21 mars 1919 ; art. 15, des statuts annexés au décret du 16 mai 1900 portant prorogation du privilège de la Banque de l'Indochine).

« Lorsque le paiement d'un effet a été garanti par l'une des valeurs énoncées en l'art. 10 (15), la banque peut, 8 jours après le protêt, ou après une simple mise en demeure, faire vendre les marchandises ou les valeurs pour se couvrir jusqu'à due concurrence... »

en vertu des art. 3 et 4 ci-dessus, la banque aura le droit de faire vendre à la bourse, par le ministère d'un agent de change, tout ou partie des effets qui lui auront été transférés, savoir :

1^o A défaut de couverture, 3 jours après une simple mise en demeure par acte extra-judiciaire.

2^o A défaut de remboursement, dès le lendemain de l'échéance, sans qu'il soit besoin de mise en demeure, ni d'autre formalité.

La Banque se remboursera, sur le produit réel de la vente, du montant de ses avances en capital, intérêts et frais. Le surplus, s'il y en a, sera remis à l'emprunteur.

Ces conditions seront exprimées et consenties par l'emprunteur dans l'engagement prescrit par les articles 3 et 4 ci-dessus.

On estime que ce texte n'a en rien été abrogé par la loi des 23-29 mai 1863, art. 91 et suivants du Code de Commerce, relative au gage, encore qu'il soit plus rigoureux (Voir Dalloz : « Répertoire pratique. »)

Cette procédure est celle même du Code de Commerce (loi des 23-29 mai 1863). Mais les statuts n'imposent pas aux banques coloniales de réaliser leur gage et elles peuvent ne point le faire. L'administration ne saurait, par contre, même dans une convention, accepter de se soumettre aux prescriptions du Code de Commerce, ce qui équivaldrait à la faculté d'éluder ou de modifier les règlements administratifs. La vente des titres remis en garantie ne pourra avoir lieu qu'en observant les formalités propres aux titres de la caisse de réserve, c'est-à-dire qu'elle exigera une décision du gouverneur en Conseil. En fait, la banque, surtout banque d'émission, ne court aucun risque, car la colonie exécutera ses engagements, de sa propre volonté ou après intervention de l'autorité supérieure.

Il convient cependant d'examiner préalablement de quelle nature pourrait être le contrat à conclure entre la colonie et la banque. C'est un prêt sur nantissement, du point de vue du droit privé. Si la qualification juridique n'apparaît point douteuse, en résulte-t-il cependant que l'exercice du contrôle administratif se référera à l'article 87 du régime financier de 1912 relatif aux emprunts. Exigera-t-on une loi autorisant l'opération pour les colonies ayant fait antérieurement appel à la garantie de l'Etat? Ces formalités concernant les emprunts n'ont point d'autre but que de garantir les colonies contre leurs propres entraînements, d'éviter qu'elles ne compromettent l'avenir. Sans doute, il y a des emprunts avec affectation de recettes. Mais ici le caractère particulier des titres domine les règles, et du prêt et du nantissement. La remise des valeurs en gage n'a pas pour but d'éviter une aliénation de ces valeurs, puisque les titres de la caisse de réserve sont précisément destinés à être réalisés pour parer aux mêmes besoins qui suscitent leur dépôt à la banque. Le procédé du prêt sur titres n'est employé que pour obéir aux recommandations de l'autorité supérieure, relatives à l'état du marché des titres, et tenter d'éviter une perte trop sensible. La colonie ne court aucun des risques propres aux emprunts et aux nantissements. Elle n'obère pas davantage ses finances que par la vente de ses titres. C'est pourquoi on ne saurait trans-

poser, telles quelles, les formules de droit civil, et, au regard de l'approbation administrative, il semble que l'on se trouve tout simplement en présence d'une aliénation partielle (ou encore, si l'on veut, d'une aliénation différée, ou sous condition), pour laquelle on ne saurait se montrer plus rigoureux que pour l'aliénation totale, qui n'exige qu'une décision du gouverneur en Conseil (article 263). Il en serait peut-être autrement si la colonie devait s'adresser à une banque purement privée ne présentant point les mêmes garanties qu'une banque d'émission. Dans ce cas, il paraît douteux qu'une simple décision du gouverneur en Conseil suffise, sans toutefois que l'on ait à recourir à la procédure des emprunts.

L'opération examinée est le plus souvent la conséquence d'une insuffisance de recettes. Dans un but de simplification, le décret financier du 30 décembre 1912 n'a plus admis le conseil général à se prononcer sur les prélèvements pour insuffisance de recettes, temporaires ou définitifs, qui peuvent être, dans une certaine mesure, considérés comme tacitement autorisés du fait du vote du budget. Il en résulte donc que, théoriquement, le prêt aurait pu être conclu sans l'intervention du conseil général. En fait, dans la plupart des colonies, l'avis de l'assemblée aurait été pris. L'article 116 de la loi du 31 juillet 1920 résoud actuellement la question. On serait peut-être tenté d'objecter que le trésorier-payeur est dépositaire des titres de la colonie (art. 114 du décret du 30 décembre 1912), mais à l'égard surtout d'une banque d'émission, il ne semble pas que ce soit là un argument dirimant, d'autant plus que le prêt sur titres n'est pas un simple dépôt. Les statuts de la Banque de Madagascar lui imposent l'obligation de recevoir sans frais en dépôt les titres de la colonie (art. 8 de la convention du 1^{er} juillet 1925, annexée à la loi du 22 décembre 1925, portant création d'une banque d'émission à Madagascar).

Mais le département des Finances pourrait rappeler que la réalisation des valeurs des caisses de réserve ne doit être effectuée que « par l'intermédiaire du trésorier-payeur de la colonie qui correspond directement à cet égard avec le dépar-

tement des Finances » (circulaire ministérielle du 28 novembre 1911). Toutefois, ces prescriptions ont subi des dérogations en des circonstances moins exceptionnelles.

En 1916, la banque d'émission de la Guadeloupe consentit à la colonie une avance de 100.000 francs sur obligations non négociables garanties par un dépôt de titres ou d'inscriptions de rentes, en conformité de l'article 13 des statuts de la banque, qui fixe le rapport des titres déposés et du prêt, et renouvelable au gré de la colonie. On exigea cependant l'application de la procédure des emprunts. Un décret du 25 mai 1916 autorisa la colonie à contracter un emprunt auprès de la banque locale au taux d'intérêt de 3 %, en vue de lui permettre de couvrir l'excédent des dépenses (1) sur les recettes constatées à la clôture de l'exercice 1914 du budget local, la durée du remboursement de cet emprunt ne pouvant dépasser un délai de cinq années à partir de la cessation des hostilités. Le décret ne fait point mention du dépôt de titres de la caisse de réserve, mais il fut effectué, étant la garantie de l'emprunt.

Le gouvernement général de l'A. O. F. s'étant trouvé en difficultés en 1915, par suite du ralentissement économique dû à la guerre, pour régler la semestrialité de l'emprunt de 1913, songea, devant l'impossibilité de réaliser son portefeuille, à l'offrir en gage pour obtenir du crédit dans un ou plusieurs établissements financiers, et diminuer d'autant le concours de l'Etat, garant de l'emprunt. L'opération ne fut point tentée, sur le conseil des autorités métropolitaines qui considéraient que ce serait porter une atteinte fâcheuse à la réputation de la colonie. On ne manqua pas toutefois, à plusieurs reprises, de citer l'exemple de l'Algérie pour équilibrer son budget de 1915.

Prêts sur titres émis par la colonie. — A la vérité, le cas de

(1) On pensa à laisser simplement le compte de fonds du service local, débiteur de l'insuffisance des recettes. On objecta que non seulement le Trésor ne percevrait aucun intérêt des sommes ainsi prêtées à la colonie, mais, pour éviter à cette dernière de vendre ses rentes, c'est-à-dire pour lui payer un intérêt, l'Etat devrait avancer à la colonie de l'argent qu'il aurait lui-même emprunté. Ce dernier point n'est tout à fait exact qu'autant que l'Etat ne maintient pas au trésor local des disponibilités inutilisées d'origines très variables.

l'Algérie est tout différent, le titre même de l'acte intervenu en la circonstance l'indique suffisamment. « Loi du 13 décembre 1915 autorisant l'Algérie à émettre des bons qui seront escomptés par la Banque de l'Algérie pour parer au déficit de l'exercice 1915 » (1). C'est là un véritable emprunt sans rapport avec le prêt sur titres de la caisse de réserve, tout au moins en général.

Il est cependant possible de faire un rapprochement lorsque la caisse de réserve comporte des titres de la colonie.

Aucune restriction n'est dictée relativement au placement des fonds de la caisse de réserve en titres de la colonie garantis par l'Etat. Concernant les titres non garantis par l'Etat, qu'ils soient cotés (art. 261 ancien) ou non (art. 261 nouveau) à la Bourse de Paris, la proportion est limitée au quart des fonds placés.

Et ces règles sont applicables aussi bien au budget général qu'aux budgets locaux d'un groupe. Tant qu'il ne s'agit que de titres cotés en bourse, l'opération de prêt sur titres ne diffère point de celle étudiée précédemment, la réalisation dans des conditions défectueuses sans doute, mais néanmoins réalisation, étant généralement possible. Lorsque les titres ne sont point cotés à la Bourse de Paris, la vente locale est infiniment plus incertaine. Dans les deux cas, d'ailleurs, pour qu'il y ait prêt sur titres de la caisse de réserve, et non pas emprunt proprement dit, il faut, du point de vue du contrôle administratif, que les titres aient été acquis dans les limites de l'émission autorisée, par des versements effectifs des caisses de réserve au budget spécial de l'emprunt, aux conditions du marché.

(1) Loi du 30 décembre 1915 autorisant l'Algérie à émettre des bons qui seront escomptés par la Banque de l'Algérie pour parer au déficit de l'exercice 1915.

Art. 1. — Pour faire face au découvert résultant de l'exercice 1915, l'Algérie est autorisée à émettre avant le 1^{er} juillet 1916, et dans la limite d'une somme maximum de 50.000.000 de francs, des bons à échéance d'un an. Ces bons seront remboursables de plein droit à la fin de la première année. Ils pourront ensuite être renouvelés à l'expiration de chacune des deux années suivantes en vertu d'une autorisation donnée par décret rendu après avis du Conseil d'Etat.

Art. 2. — La Banque d'Algérie est autorisée à escompter lesdits bons, elle sera dispensée de la redevance prévue à l'art. 4 de la loi du 29 décembre 1911 sur le montant de ses billets correspondant à cet escompte. »

Autres procédés pour remédier aux difficultés de réalisation des titres de la caisse de réserve. — On a indiqué, précédemment, que l'A. O. F. avait eu recours, pour parer à la situation difficile du budget général, à des avances des caisses de réserve des colonies du groupe et qu'ultérieurement on songea à l'émission de bons, projet qui ne fut point réalisé.

La loi du 17 janvier 1916 ouvrit, au gouvernement général de l'A. O. F., un crédit de 15.500.000 francs dans les écritures du Trésor, les avances rapportant 5 % à l'Etat et étant remboursables en dix termes annuels égaux avec faculté de remboursement anticipé à toute époque. Le même système fut d'ailleurs utilisé à nouveau après la guerre pour l'exécution de divers travaux publics.

Avances ou bons constituent de véritables emprunts.

Situation des banques coloniales d'émission au point de vue des emprunts des colonies. — Il était assez naturel que l'on songea aux banques d'émission coloniales, soit comme conséquence des difficultés de réalisation des valeurs des caisses de réserve, soit même par suite de l'épuisement du fonds de prévoyance.

La Commission de surveillance des banques coloniales, consultée sur la possibilité de participation des banques aux emprunts coloniaux, émit l'avis suivant, reproduit dans le rapport annuel au Président de la République de 1915 :

« En ce qui concerne les Banques de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane, l'art. 10, 6° des statuts annexés à la loi du 13 décembre 1901 donne explicitement aux banques dont il s'agit le droit de souscrire à tous les emprunts ouverts par l'Etat ou par les colonies (1) (2) sur le territoire desquelles elles sont établies.

« En ce qui concerne la Banque de l'Indochine et la Banque de l'A. O. F. (3), si ces dernières banques sont respectivement auto-

(1) Les statuts annexés à la loi du 21 mars 1919, portant renouvellement du privilège des banques des vieilles colonies, ont étendu cette faculté aux emprunts des municipalités, à la condition qu'ils soient gagés par une affectation spéciale sur les ressources permanentes de la commune.

(2) Le décret du 24 janvier 1918 autorise un emprunt de 200.000 fr. de la colonie à la banque de la Guadeloupe, garanti par l'affectation de la part du budget local dans l'octroi de mer.

(3) Les statuts de la Banque de Madagascar annexés à la loi du 22 décembre

risées par les articles 15, 13^o, 16, 13^o de leurs statuts, à participer aux emprunts d'Etat émis dans les pays où elles possèdent des établissements, ces textes ne peuvent être entendus en ce sens qu'ils confèrent aux dites banques la faculté de souscrire aux emprunts émis par les colonies françaises ; en effet, d'une part, les colonies sont des collectivités dotées de la personnalité morale et sont ainsi nettement distinctes de l'Etat au point de vue financier, et, d'autre part, aucune des colonies dont il s'agit n'est elle-même un Etat ; d'ailleurs, cette interprétation se trouve confirmée par la comparaison du texte des articles sus-mentionnés avec celui de l'article correspondant des statuts régissant les banques des anciennes colonies, lequel autorise formellement ces banques à souscrire aux emprunts coloniaux comme aux emprunts d'Etat.

« Toutefois, les art. 15, 2^o, et 16, 2^o des statuts des Banques de l'Indochine et de l'A. O. F. autorisent celles-ci à escompter les billets à ordre ou effets de place à deux ou plusieurs signatures notoirement solvables et sous réserve que leur échéance ne dépasse pas 180 jours ; par application de ces textes, lesdites banques ont la faculté d'escompter des bons des trésors coloniaux à 180 jours d'échéance, au maximum, et à condition que ces bons soient garantis par l'Etat, la garantie de l'Etat pouvant être regardée, comme équivalant, en l'espèce, à la deuxième signature exigée par les dispositions statutaires ci-dessus rappelées. »

Par suite, la Nouvelle-Calédonie, qui avait craint un moment que le public calédonien ne puisse souscrire à l'émission de 750.000 francs de bons du trésor local (décret du 17 juin 1915, examiné antérieurement) (1), ne fut pas autorisée à permettre la participation de la succursale locale de la Banque de l'Indochine à l'emprunt.

Les statuts des différentes banques prévoient aussi :

« Dans les mêmes conditions que pour l'escompte des billets à ordre à deux ou plusieurs signatures notoirement solvables... des avances en compte-courant, sans que la durée de ces prêts puisse excéder six mois. » (Décret du 16 mai 1900, Banque de l'Indochine ; lois du 13 décembre 1901, 21 mars 1919, Banques des vieilles colonies. »

La Nouvelle-Calédonie, dont les finances étaient défici-

1925 l'autorisent à participer aux emprunts de l'Etat Français ou de la colonie de Madagascar et dépendances et des municipalités. On retrouvera sans doute ces clauses dans les textes qui interviendront pour les autres banques.

(1) Voir pages 256 et suivantes, 288 et suivantes.

taires, en partie du fait du retrait de la subvention métropolitaine, et la caisse de réserve presque vide, songea, en 1917, à des avances en compte-courant gagées sur certaines recettes. Il fut objecté que les avances en compte-courant ne visaient « que des opérations d'ordre commercial et non de véritables opérations d'emprunt effectuées par une colonie ».

La Nouvelle-Calédonie avait cependant fait valoir un précédent, approuvé par décret (Colonies, Conseil d'Etat entendu) du 2 janvier 1902, autorisant la Nouvelle-Calédonie à conclure avec la banque de l'Indochine un contrat pour l'ouverture au budget local d'un compte-courant de 400.000 francs, « pour une durée de six mois..., pouvant être prorogée pour de nouvelles périodes successives de six mois (art. 1) ». Ce prêt, destiné à faire face aux charges financières qu'entraînait l'introduction de la main-d'œuvre javanaise, était garanti par les remboursements des engagistes à la colonie, autrement dit par une affectation de recettes. Elle aurait également pu rappeler une avance de 575.000 francs consentie, vers 1894, par la Banque.

Ces opérations ne différaient pas, dans leur principe, de celle envisagée en 1917. On peut même dire que, pour cette dernière, la situation critique des finances néo-caléboniennes, conséquence d'une crise économique due à l'état de guerre, la rendait encore plus opportune.

Il y a d'ailleurs lieu de remarquer que le privilège de la Banque de l'Indochine était alors et a été jusqu'à maintenant réglé par décret sans intervention du Parlement, tout comme celui de la Banque de l'A. O. F. (décret du 29 juin 1901). Si donc les avances consenties en 1894 et 1902 étaient irrégulières, une modification aux statuts était relativement facile. Plus simplement, un acte spécial émanant des mêmes autorités que le décret (colonies, finances, affaires étrangères) du 16 mai 1900, relatif à la Banque de l'Indochine, pouvait autoriser la Banque à effectuer l'opération par dérogation audit décret.

On a vu, antérieurement, que le compte-courant du Trésor à la Guadeloupe, créé en 1926, pouvait être momentanément débiteur, et qu'en 1920 il a été décidé que le compte-courant

du Trésor à la Banque de l'Indochine pouvait devenir débiteur. Dans le premier cas, cette disposition permet de transférer dans la métropole l'intégralité des fonds lui appartenant. Dans le deuxième, la mesure n'a été prise que parce que les avances étaient indirectement destinées à la métropole. On pourrait en conclure que ces mesures n'ont été admises que parce que la métropole était en cause, sans que leur régularité, tout au moins pour la Banque de l'Indochine, s'en trouve, de ce fait, plus certaine.

Il n'est peut-être pas inutile de noter, en terminant ce tableau sommaire de quelques-unes des difficultés auxquelles se sont heurté les colonies durant la guerre et l'après-guerre, la plupart résultant d'une quasi impossibilité de réalisation du portefeuille de leur caisse de réserve, que si dans l'ensemble les refus opposés aux suggestions des colonies étaient généralement parfaitement réglementaires, il est permis de penser que les textes légaux n'ont certainement pas toujours été établis en prévision de circonstances tout à fait exceptionnelles, et qu'enfin aux colonies, la question financière se double d'une question politique, la population indigène n'ayant pas les mêmes raisons que les habitants de la métropole pour s'incliner devant les décisions du pouvoir central.

Il paraît également malaisé, après l'examen des difficultés rencontrées par les colonies pour la réalisation de leurs caisses de réserve, après la constatation rapide des pertes subies, d'accepter que les placements soient de simples actes conservatoires, et que ces diverses opérations puissent être conduites sans le concours des conseils généraux.

CHAPITRE V

Les comptes de la caisse de réserve

§ 1. LE RELEVÉ DES COMPTES DE LA CAISSE DE RÉSERVE

Contexture du relevé des comptes de la caisse de réserve annexé au décret de 1912. — L'article 322 du règlement financier précise que le compte d'exercice doit comporter la situation du fonds de réserve. Une annexe en donne le modèle.

Le « relevé des comptes de la caisse de réserve » a comme point de départ, l'existant à la clôture de l'exercice précédent. On n'y trouve donc pas les prélèvements opérés pour le compte de l'exercice, durant les premiers mois de l'année. Il faut les chercher dans le compte antérieur. Les divers prélèvements y sont mentionnés dans leur ordre chronologique jusqu'au 31 mai, et comprennent, en conséquence, des opérations concernant le nouvel exercice. Enfin, le versement de l'excédent des recettes de l'exercice s'y trouve porté à la date de la clôture de l'exercice, encore qu'il ait lieu parfois très tardivement, de façon à aboutir au solde au 1^{er} juin.

Les remarques faites concernant les prélèvements s'appliquent tout aussi bien aux versements, bien que le modèle de situation, annexé au décret de 1912, n'indique qu'un versement unique à la clôture de l'exercice.

Sous le régime du décret du 20 novembre 1882, le fonctionnement des caisses de réserve était resté en grande partie abandonné aux initiatives locales. La circulaire du 28 novembre 1911 a justement visé à faire disparaître de nombreuses divergences. Le décret financier de 1912 n'a fait que poursuivre dans cette voie. Les comptes du budget général de l'A. O. F. ont ainsi, pendant toute une période et même après

la promulgation du règlement financier du 30 décembre 1912, pu être appuyés de situations de la caisse de réserve spéciales à l'exercice, tant il avait semblé rationnel qu'un document annexé à un compte administratif ne fasse état que des actes mentionnés à ce compte, c'est-à-dire accomplis au titre de l'exercice auquel il se rapporte.

A la vérité, les situations produites par l'A. O. F. étaient plus compliquées, car elles posaient un autre problème qui sera examiné plus loin.

Contre cette conception pratiquée par l'A. O. F., on a fait valoir la réglementation même de la comptabilité de la caisse de réserve, telle qu'elle est tenue par les ordonnateurs (art. 277 et 294 du règlement du 30 décembre 1912). On a même cité l'art. 286, encore qu'il précise que le carnet des fonds disponibles doit servir à « l'enregistrement, à leur date, des recettes provenant... du versement des excédents de recettes de l'exercice », ce qui diffère quelque peu du libellé du modèle annexé au décret du 30 décembre 1912. On a également rappelé la vérification réglementaire de la concordance des comptes annuels de gestion du trésorier-payeur et du compte définitif de l'administration (art. 315 et 322).

Et l'on a déclaré que la caisse de réserve devait être considérée comme un organisme comptable, complémentaire du compte « Service local, s/c de fonds » tenu par gestion, lequel est le véritable réservoir des ressources destinées à assurer l'exécution du budget. La caisse de réserve est ainsi appelée à remplir le rôle de régulateur des budgets du service local (commentaire ne l'article 227 ; articles 262, 263, 286 du décret du 30 décembre 1912). C'est, en effet, la pensée évidente du décret du 20 novembre 1882, où la caisse de réserve était limitée par un maximum ; c'est aussi celle du décret du 30 décembre 1912 pour ce qui est des fonds disponibles, car la caisse de réserve, libre de s'accroître, a un rôle beaucoup plus large.

Relations du compte définitif et de la situation du fonds de réserve produite à l'appui. — Mais cela n'empêche pas d'envisager que la situation du fonds de réserve jointe au compte

définitif doit être en étroite relation avec lui. Il est effectué, sur la caisse de réserve, des prélèvements d'autre nature que ceux pour insuffisance de recettes. Ces derniers, suivis parfois de reversements, sont évidemment en relation directe avec la situation du compte « Service local, s/c de fonds ».

Il est possible de vérifier que les prélèvements, ou les versements, inscrits au relevé de la caisse de réserve, figurent au compte définitif du budget, compte tenu des restrictions faites précédemment. Le rapprochement de ces deux documents aboutit à la constatation que la colonie n'a fait aucune autre opération imputable au budget sur les fonds de la caisse de réserve. La situation du fonds de réserve est donc bien ainsi une des justifications tendant à prouver que l'exercice clos a pris à sa charge tout ce qui lui revenait.

L'obligation de se reporter à un document antérieur pour les prélèvements du début de l'exercice est de minime importance, mais rien n'empêcherait de les rappeler avant l'existant à la clôture précédente. Ce léger inconvénient, et celui plus sérieux des prélèvements destinés à l'exercice en cours et dont l'examen se trouve ainsi différé, sont la conséquence de la production d'un compte de gestion à l'appui d'un compte d'exercice.

Situation d'un fonds de réserve adaptée à l'exercice. — On comprend que l'on puisse être tenté de produire, à l'appui du compte définitif, une situation de la caisse de réserve qui lui soit spéciale. Mais l'unité du compte et le dédoublement qu'impose l'exercice sont difficilement conciliables. La gestion, si elle marque des arrêts dans un compte, n'en détruit pas l'unité que le report des soldes assure ; l'exercice, par les chevauchements qu'il entraîne, n'est pas compatible avec la continuité de la ligne du compte. Toutefois, les opérations d'une caisse de réserve, en corrélation avec le budget, ne sont pas tellement nombreuses, que le trésorier-payeur et l'ordonnateur ne puissent en faire la discrimination et produire ainsi une situation spéciale à l'exercice. Cependant, le report de l'existant à la clôture de l'exercice précédent se trouvera suivi d'opérations chronologiquement antérieures, ce qui choque

quelque peu. Le solde à la clôture de l'exercice sera également différent de l'existant au trésor. Mais actuellement, le solde mentionné au 1^{er} juin n'est pas, le plus souvent, conforme aux écritures du Trésor, car il fait état de l'excédent des recettes de l'exercice clos, versé généralement longtemps après. Ce sont là seulement des modes de présentation et rien n'empêchera le trésorier de certifier, dans le cas d'un état spécial à l'exercice, la concordance avec ses écritures « pour les faits de l'exercice ».

La facilité apparente donnée au contrôle dans le cas d'un état spécial à l'exercice, résulte d'un établissement plus laborieux de la situation de la caisse, où les erreurs risquent d'être multipliées et moins facilement décelées. Et, en définitive, il paraît plus normal de produire le compte, tel qu'il est tenu dans les écritures du trésorier comme dans celui de l'ordonnateur, donnant tous les actes de la caisse de réserve, entre lesquels il est facile de reconnaître ceux particuliers à l'exercice. On peut d'ailleurs concilier les deux systèmes en classant les opérations en autant de colonnes que d'exercices, c'est-à-dire en fractionnant le relevé, tout comme les comptables partagent leur compte de gestion pour satisfaire aux exigences de l'exercice. Et c'est peut-être la solution la plus simple.

Les engagements et les créances du fonds de réserve. — Mais les situations de la caisse de réserve du budget général de l'A. O. F. tenaient compte d'un problème tout différent et d'ailleurs présentant encore plus d'intérêt : l'incorporation des créances certaines et des engagements pris, conception dont l'application ne va d'ailleurs pas sans quelque part d'arbitraire (1).

(1) Extrait d'un tableau dressé pour le budget général de l'A. O. F. :

Exercices	Écritures du Trésor ou Résultats ne tenant compte que des faits se rapportant à la gestion (du 1 ^{er} juin au 31 mai)	Résultats en ne tenant compte que des faits se rapportant à l'exercice	Résultats d'après le relevé-type annexé au décret du 30 dé- cembre 1912 (verse- ment de l'excédent des recettes men- tionné à la clôture de l'exercice, 31 mai)	Chiffres portés aux situations annexées aux comptes définitifs
1910.....	2.921.526 77	13.990.735 46	8.860.979 72	14.063.777 49
1911.....	9.721.728 93	15.210.193 06	14.399.973 06	9.721.728 92
1912.....	6.527.398 42	13.653.597 88	11.353.597 88	9.826.199 46

L'application de méthodes tellement dissemblables donnait ainsi des résultats un peu inattendus.

La situation de la caisse de réserve, telle que l'avait alors conçue l'A. O. F., équivalait à la production d'un bilan tendant à donner une opinion exacte de la fortune et des possibilités de la caisse.

Le solde du compte « Caisse de réserve » du Trésor n'a jamais été, en effet, l'expression de la richesse et des moyens de la caisse.

Comme les comptes définitifs du budget général de l'A. O. F. sont soumis, chaque année, à l'approbation des Chambres, la situation de la caisse de réserve y est beaucoup plus envisagée comme témoin de la situation financière, point de vue d'ailleurs indiqué par la circulaire ministérielle du 28 novembre 1911 sur les caisses de réserve, que comme un moyen de vérification du compte définitif ou comme un compte complémentaire du compte « Service local, s/c de fonds ». Le nouveau rôle dévolu à la caisse, par le décret financier de 1912, d'accumuler des économies, en vue de permettre l'exécution d'un programme de travaux, ne peut que fortifier cette opinion.

Mais, pour fondées que soient ces considérations, il est certain qu'une situation exposée selon de telles directives, peut donner lieu à des malentendus, s'il n'y est pas joint les éclaircissements suffisants.

« La situation d'une caisse de réserve doit faire apparaître celle-ci dans sa matérialité. Si quelques renseignements complémentaires semblent nécessaires, ils ne doivent être donnés que comme éléments d'appréciation en dehors du compte réel qui, seul, doit mentionner la situation exacte de la caisse. Il doit exister une concordance absolue entre le solde créditeur de la caisse de réserve du compte définitif et celui qui ressort des écritures de la trésorerie », pouvait écrire le Département.

Il est bien évident, d'ailleurs, que le trésorier-payeur ne peut certifier une situation établie sur d'autres éléments que les faits enregistrés dans les comptes de la trésorerie.

Le relevé des comptes de la caisse de réserve, tel qu'il figure au règlement financier du 30 décembre 1912, donne

des renseignements comptables, dont l'utilité, même sous le régime actuel, se justifie. On ne peut lui demander d'avoir en outre un but financier et économique. L'inscription au 31 mai du versement de l'excédent des recettes, effectué en réalité à une date postérieure, est une tentative cependant, pour lui donner le caractère de témoin de la situation financière.

Il est un moyen de satisfaire ces différentes exigences, par la production d'une « situation morale » à l'appui de la situation réelle et d'ailleurs fournie périodiquement au Département. C'est ce dont s'inspirent, plus ou moins actuellement, toutes les colonies, dans l'état annexé au compte définitif, en l'accompagnant de commentaires. Et l'on peut ajouter qu'en ces matières, il n'est jamais trop d'éclaircissements.

Les colonies complètent ordinairement la situation du fonds de réserve, telle qu'elle ressort des comptes du Trésor, par l'indication des sommes temporairement sorties et affectées à des achats de valeur, le montant des prêts consentis, les titres en dépôt dans d'autres caisses (Madagascar, 1925 ; plus de 25 millions de bons du Trésor à la caisse centrale du Trésor public), etc., mais elles sont, en général, muettes sur leurs engagements.

C'est ainsi qu'une circulaire du gouverneur général de l'Indochine du 25 février 1916 souligne :

« les inconvénients de la pratique qui consiste à n'opérer les prélèvements prévus au budget d'un exercice, et destinés à être portés en recettes extraordinaires audit budget qu'après le 31 décembre qui donne son nom à cet exercice. La situation apparente de la caisse de réserve se trouve ainsi, pendant tout le cours de l'année, différente de la situation réelle, puisque, dès le 1^{er} janvier de l'année expirée, ses fonds ont été engagés, alors qu'ils semblent toujours libres et continuent en fait à être considérés comme tels. Il peut donc arriver que le numéraire disponible d'une caisse de réserve tombe tout à coup, à l'insu de tous, au-dessous du minimum fixé. »

Il va sans dire que ces critiques s'appliquent à la situation produite au compte définitif de l'exercice expiré.

C'est pour remédier à ces inconvénients qu'il a été proposé de rendre indisponible, en la classant à un compte spécial, toute la partie du fonds de réserve destinée non seulement

aux travaux inscrits au budget, mais même à un ensemble complet, en permettant ainsi la réalisation en toute sécurité. Cette méthode est conforme à l'objet des fonds de réserve, dont l'un des rôles est précisément de permettre d'entreprendre par l'accumulation d'économies, des programmes de travaux. Et l'on ne peut produire contre, aucun argument dirimant. Mais la supériorité apparente de ce système n'est peut-être pas sans inconvénient. Dans tel groupe de colonies, les excédents d'une année sont absorbés l'année suivante pour les grands travaux. Dans tel autre, l'importance des travaux commencés, mais à effectuer sur plusieurs exercices, dépasse le montant de la caisse de réserve. Il est à craindre, que la réunion préalable de toutes les ressources nécessaires à l'exécution d'un travail de longue haleine, indispensable à la mise en valeur d'une colonie, n'en retarde exagérément l'exécution. L'ordre d'urgence des besoins d'une colonie se modifie parfois rapidement. Les fonds ne demeureront grevés d'affectation, qu'autant qu'une procédure compliquée ne permettra pas d'en disposer autrement, et cela n'est peut-être pas entièrement compatible avec le principe de décentralisation. Il en est différemment des emprunts, et d'ailleurs là-même, on opère par tranches. Le compte de « fonds avec affectation » aura surtout, par suite, une valeur de renseignements. Mais il est peut-être exagéré de considérer comme engagée, une fraction quelconque de la caisse de réserve, avant qu'aucune répartition budgétaire n'ait été établie. Les « situations morales » que produisent les colonies au Département, à l'appui des situations trimestrielles du fonds de réserve (art. 294), s'en tiennent aux prélèvements budgétaires prévus, aux conséquences résultant d'actes administratifs ou de contrats. Il ne semble pas que l'on doive aller plus loin et, en conséquence, ces indications paraissent devoir figurer bien plus dans les documents des administrateurs, en raison de leur caractère de prévisions, que dans les écritures des comptables.

Il est, par contre, assez anormal que la situation du Trésor ne mentionne pas les fonds retirés de la caisse de réserve pour achats de valeurs, ou les valeurs déposées dans d'autres

caisses. L'article 286 du décret de 1912 indique qu'il est tenu :

« Un livre de comptes des fonds de réserve, destiné à l'enregistrement des recettes et des dépenses concernant la part immobilisée de la caisse de réserve, avec report mensuel de l'existant des fonds libres, de manière à faire ressortir l'avoir général de la caisse de réserve. »

Mais il s'agit là de comptabilité administrative.

Le compte « Caisse de réserve du service local » du Trésor ne représente pas l'avoir général de la caisse de réserve. Il est seulement un compte des fonds et des valeurs déposés à la caisse du comptable. Il est évidemment possible de mettre en évidence, dans les écritures du comptable les fonds en cours de placement. Il suffit d'instituer deux comptes : « Fonds de la caisse de réserve en cours de placement » et « Caisse de réserve, s/c de fonds remis pour placement », inverses l'un de l'autre. Un seul compte : « Titres de la caisse de réserve en dépôt dans d'autres caisses » jouant avec les comptes précédents suffira pour les valeurs qui ne se trouvent point chez le comptable.

Il en est d'ailleurs ainsi dans les livres des comptables, pour les prêts consentis sur la caisse de réserve, qui s'exécutent et se règlent à l'aide de deux comptes spéciaux : « Prêts de la caisse de réserve », « Divers, L/C de prêts sur la caisse de réserve » et du compte « Caisse de réserve du service local », quoique en réalité ces opérations soient généralement faites par l'intermédiaire du budget local.

Il ne faut toutefois point s'exagérer les avantages d'une telle méthode. Le livre des comptes des fonds de réserve tenu par l'ordonnateur doit indiquer ces divers éléments, qui existent également chez le comptable, sous une forme, si l'on peut dire, enveloppée. Le comptable, par suite, ne peut se refuser à en certifier l'exactitude.

Etablissement de la situation annexée au compte de l'exercice. — Autrement dit, le « relevé des comptes de la caisse de réserve », tel qu'il résulte du modèle annexé au décret de 1912, est le développement du compte « Caisse de réserve » du trésor local, résumé des opérations de la caisse de réserve

du 1^{er} juin au 31 mai et qui pourrait tout aussi bien les reprendre à partir du 1^{er} janvier. La mention du versement de l'excédent de recettes de l'exercice expiré est, quant à la date, une anticipation, mais l'époque de production des comptes définitifs en fait une réalité.

Ce relevé doit être complété des différents comptes de l'ordonnateur, qui ne se trouvent pas d'une façon distincte chez le comptable, de façon à « faire ressortir l'avoir général de la caisse de réserve », mais qui ne sont, en définitive, que le groupement d'éléments pris dans les écritures du Trésor.

Ces deux parties doivent être reconnues conformes aux livres du Trésor.

Une troisième partie complémentaire constituant « une situation morale », donnant, au document annexé au compte définitif, la valeur de renseignement économique qui lui est souvent demandée, indiquant les disponibilités de la caisse de réserve, déduction faite des engagements précis et compte tenu des ressources certaines attendues, ne peut-être l'œuvre que des services administratifs. Le point de départ de cette « situation morale » est évidemment le résultat des deux premières parties combinées, mais il doit être immédiatement corrigé des plus ou moins-values du portefeuille, ressortant du tableau : « détail des valeurs de la caisse de réserve », décrit à l'annexe du décret de 1912 et complété par la circulaire du 29 décembre 1921, sur l'évaluation des valeurs de la caisse de réserve.

La valeur réelle du portefeuille. — On trouve déjà, concernant les renseignements produits aux comptes définitifs sur la caisse de réserve, un embryon de réglementation pour leur donner un caractère économique.

Le « relevé des comptes de la caisse de réserve » est accompagné, d'après le décret du 30 décembre 1912, du « détail des valeurs de la caisse (au prix d'achat) ». C'est, en effet, la reproduction des écritures du Trésor. Une circulaire ministérielle du 26 mai 1914, constatant que les modes d'évaluation des valeurs de la caisse de réserve :

« soit d'après la valeur nominale des titres, soit en prenant pour base leur prix d'achat..., présentaient de graves inconvénients, attendu qu'elles ne permettaient pas l'établissement de situations de caisse exactes, en raison des variations parfois fort importantes survenues dans les cours postérieurement à l'acquisition des valeurs. »

avait mis à l'étude la réforme du système en vigueur, et la création de rubriques budgétaires, devant bénéficier de la plus-value ou supporter la moins-value résultant de la vente des valeurs.

La circulaire ministérielle du 29 décembre 1921, relative à l'évaluation des valeurs appartenant aux caisses de réserve des budgets généraux et locaux des colonies, s'est inspirée de considérations analogues.

« A un moment où... la caisse de réserve se trouve avoir une importance plus grande que jamais, soit qu'en vue d'emprunts éventuels à contracter, elle serve en quelque sorte de gage pour assurer aux établissements prêteurs le paiement des intérêts à courir, soit même qu'en vue de parer à certaines situations difficiles, elle vienne en aide par la vente d'une partie de ses titres à une circulation monétaire embarrassée, j'estime qu'il serait de la plus grande importance que les chiffres inscrits dans le relevé... permettent de se rendre un compte absolument précis des disponibilités réelles... et ai décidé que désormais... le détail réglementaire des valeurs de caisse serait accompagné du détail au taux réellement pratiqué au marché financier de Paris, à la date la plus rapprochée du 1^{er} juin, qui sera connue dans la colonie au moment où sera arrêté ledit relevé de compte. »

L'Indochine, dotée d'un système monétaire différent de la métropole, va plus loin. Les situations du portefeuille du fonds de réserve des budgets de l'Indochine indiquent, non seulement les prix d'achat et la valeur, à la clôture de l'exercice, des titres en francs, mais encore ces mêmes renseignements sont fournis en piastres, ce qui permet l'évaluation de la dépréciation ou de l'appréciation du portefeuille non seulement en francs, mais encore en monnaie locale.

La faculté, pour les colonies, de placer une partie du fonds de réserve « en titres d'emprunts de la colonie non garantis par l'Etat », même non cotés à la Bourse de Paris, ne datant que de 1922 pour l'Indochine et de 1924 pour les autres colo-

nies, le cas n'est pas prévu par la circulaire du 29 décembre 1921. En l'absence de toute cotation officielle, ces titres doivent évidemment être évalués selon les prix pratiqués par les banques locales.

La création de comptes budgétaires, enregistrant les plus ou moins-values qui résultent de la réalisation des valeurs de la caisse de réserve, ne paraît pas correspondre à l'objet d'un budget local, qui n'est pas un bilan, mais un état de prévisions et un acte d'autorisation, ni même au but d'un compte définitif, qui n'est, en principe, établi qu'en fonction du budget. Il n'a jamais été question d'y faire figurer les pertes qu'ont pu subir les propriétés immobilières de la colonie.

Le point intéressant dans les plus ou moins-values des caisses de réserve n'est d'ailleurs pas dans l'enregistrement d'un fait passé — encore que le renseignement ait certainement en soi quelque utilité, — mais dans l'estimation présente... ou future, des pertes ou gains pouvant affecter les titres de la caisse qui constituent pour partie son avoir.

Les fluctuations des valeurs ne peuvent davantage être suivies dans la comptabilité du Trésor. Sans doute, pourrait-il être créé un compte de plus ou moins-values qui ne jouerait qu'à certaines dates. Mais les plus ou moins-values ne pourraient être alors appréciées que par rapport à la dernière estimation faite. Le compte des plus ou moins-values donnerait, en effet, le solde des gains et pertes non pas seulement des valeurs en portefeuille, mais de toutes celles qui ont fait partie du portefeuille, depuis l'ouverture du compte et qui peuvent avoir été réalisées, sauf dépouillement. Quant à l'opération évidemment simple qui consisterait à modifier la valeur de prise en charge des titres à la clôture de l'exercice, par exemple, selon le cours de la Bourse, autrement dit à réestimer le portefeuille dans les écritures, elle entraîne la disparition, dans la comptabilité de la gestion en cours, des renseignements concernant les prix d'achat, ce qui n'est pas sans avoir quelque inconvénient. Il n'y a aucun avantage, semble-t-il, dans le cas examiné, à donner une forme comptable, c'est-à-dire à enregistrer des données essentiellement changeantes, qui ne présentent pour l'avenir aucun intérêt, mais

seulement une utilité présente. Le but de la comptabilité du Trésor n'est pas, en effet, de consigner des prévisions, mais ce peut faire l'objet de documents administratifs.

C'est une complication dans un organisme comptable, que de posséder des éléments variables sans qu'aucune opération ait cependant été effectuée. L'exemple des colonies à système monétaire local différent de celui de la métropole l'indique suffisamment. La coexistence d'une monnaie de compte et d'une monnaie réelle, du franc et de la piastre en Indochine, du franc et de la roupie dans l'Inde, a conduit à l'établissement de deux comptabilités, l'une en francs correspondant aux comptes métropolitains, l'autre en piastres ou en roupies relative aux services locaux. Mais comme chaque comptable ne possède qu'une caisse, il est nécessaire qu'un lien constitué par le compte « Frais de négociation et de change » qui résume les conséquences de la variation de la monnaie locale par rapport au franc, soit établi entre les deux comptabilités.

Jusqu'en 1916, l'Indochine possédait le compte de rentes sur l'Etat et autres valeurs en francs de son portefeuille, dans sa comptabilité en piastres. Ces titres se trouvaient donc évalués dans la comptabilité en piastres d'après leur prix d'achat, mais en monnaie locale, ne tenant pas compte sans doute des fluctuations de cours en Bourse, mais suivant les variations de la piastre. Cet avantage, à une époque cependant où la question de l'évaluation du portefeuille avait été nettement posée par la circulaire précitée du 26 mai 1914, où les modifications du cours de la piastre étaient, en vérité, peu importantes, ne parut pas à l'Indochine, mériter d'être retenue en regard d'inconvénients certains, résultant toutefois d'une situation très particulière (1).

« L'incorporation dans la comptabilité en piastres a pour effet que chaque changement de taux de cette dernière fait, par contre-coup, monter ou baisser d'une quantité équivalente et purement

(1) Le règlement du compte « Frais de négociation et de change » est uniquement supporté en Indochine par le budget général (décret du 10 décembre 1887) ; dans l'Inde, à la fois, par le service local et le service métropolitain, au prorata de l'encaisse leur appartenant au 31 décembre de chaque année (décret du 17 octobre 1895).

fictive des titres de rente en francs dont la valeur est pourtant restée identique », lit-on dans un document officiel.

Le compte des valeurs en francs de la caisse de réserve fut transporté dans la comptabilité en francs, aussi bien pour le budget général que pour les budgets locaux, par suite surtout, il est vrai, des conséquences qu'entraînaient, sur le compte « Frais de négociation et de change », les changements de valeur en piastres, des titres.

* * *

§ 2. LES PRÊTS ET LES INSCRIPTIONS BUDGÉTAIRES

L'article 266 du décret de 1912 spécifie que :

« Tout prélèvement sur les fonds de réserve donne lieu à l'inscription d'une recette au budget général ou local. »

Cette disposition avait même été complétée dans les premiers projets de la Commission de 1911 par cette autre :

« Toute dépense effectuée au moyen de ces prélèvements est constatée au budget général ou local. »

Cette dernière fut supprimée comme n'étant qu'une conséquence de la première.

Il en résulte cependant, que toute autre dépense du fonds de réserve faite en dehors des prélèvements n'a pas à être inscrite au budget.

Les prélèvements impliquent une idée de séparation définitive du fonds de réserve. Et il en est de même des prélèvements ordinaires pour faire face à l'insuffisance momentanée des recettes. L'idée d'avances existe sans doute dans de tels prélèvements, mais les versements ne sont obligatoires qu'autant que cesse l'insuffisance des recettes, et leur caractère temporaire peut fort bien devenir définitif. On ne manqua pas, lors de l'élaboration du décret de 1912, de faire ressortir que les prélèvements momentanés, destinés seulement à permettre le fonctionnement des services, ne sont que des opérations de trésorerie, ne devant pas affecter les écritures budgétaires qu'elles ne peuvent que compliquer et

obscurcir ; mais le moyen de déterminer que le prélèvement n'aura qu'une durée limitée ?

Les placements, réalisations ne sont point mentionnés au budget. Ces opérations ne rentrent pas dans la catégorie des prélèvements et des versements consécutifs.

Mais que penser des prêts aux colonies autorisés par l'article 261 nouveau, des prêts aux particuliers, en principe interdits, qui, juridiquement, sont en général des opérations de même nature que les placements ?

Ils peuvent figurer au budget. Inscrits en cours d'exercice, ils échappent cependant aux formalités des crédits supplémentaires, le décret de 1912 ayant fixé à leur égard des règles spéciales (article 261 nouveau pour les prêts entre colonies, dérogations à l'article 261 pour les prêts aux particuliers). On a cependant fait remarquer que tous les crédits budgétaires sont primitifs ou supplémentaires, et que s'il est vrai que pour ces derniers, dans la plupart des colonies, aucun texte ne prévaut contre le décret de 1912, et si le sénatus-consulte de 1866 ne les envisage pas, l'article 116 de la loi du 31 juillet 1920 en a cependant fixé la procédure pour les colonies à conseils généraux. Par suite, on a soutenu que, par l'inscription budgétaire, on aboutirait à ne pouvoir éviter de soumettre préalablement les prêts au conseil général. Comme on l'a dit précédemment, l'intervention du conseil général est certainement désirable, mais il est cependant utile d'examiner juridiquement la question. En fait, la procédure des crédits supplémentaires, qui est une des conditions nécessaires, pour la mise à la disposition du trésorier-payeur des fonds destinés à pourvoir au paiement des dépenses non primitivement inscrites au budget, n'a pas à intervenir pour permettre au trésorier-payeur d'effectuer les prêts consentis sur la caisse de réserve. L'inscription budgétaire n'est qu'une opération postérieure et non préalable. On trouve d'ailleurs, dans la réglementation financière, d'autres exemples d'inscriptions budgétaires en dehors des règles normales budgétaires. (Article 91 du décret de 1912. Fonds de concours. Antérieurement, certains prélèvements sur la caisse de réserve). Ces inscriptions répondent moins à

l'acte d'autorisation que constitue le budget, qu'aux exigences des comptes définitifs.

On peut seulement craindre que cette méthode ait pour résultat de substituer le budget général ou local à la caisse de réserve en tant que créancier, ce qui ne serait pas sans inconvénient, les fonds de réserve ayant une utilisation beaucoup plus limitée que les fonds budgétaires. Certes, il peut être prévu que le budget restera débiteur de la caisse de réserve. Mais c'est au moins une complication.

On peut trouver à l'inscription budgétaire l'avantage de soumettre les prêts à l'autorité chargée de l'approbation des comptes définitifs. Le budget doit évidemment comporter toutes les dépenses, mais seulement les dépenses définitives, non les opérations de trésorerie. En réalité, le contrôle des comptes définitifs n'en est nullement accru. La « situation du fonds de réserve » est formellement prévue par l'article 322, du décret de 1912, comme partie intégrante du compte d'exercice. Cette situation, produite sous forme de « relevé des comptes de la caisse de réserve », indique actuellement ces prêts, et ils s'y trouvent, en somme en évidence, dans les quelques lignes du relevé, au lieu d'être perdus dans les multiples chapitres d'un compte définitif. Il est vrai qu'en cas d'inscription budgétaire les deux mentions coexistent. Il est à remarquer que l'examen des comptes du service local, comportant l'étude de la situation de la caisse de réserve, le conseil général a, de toute façon, connaissance des prêts : Article 316 du décret de 1912 et loi du 28 novembre 1916 (colonies à sénatus-consulte, article 66 de la loi du 10 août 1871).

La pratique se conforme généralement à l'inscription au budget : prêts de Madagascar, en 1913 et 1915 ; prêts de l'Indochine aux Nouvelles-Hébrides, en 1924-1925, etc... Il n'y a pas, en tout cas, d'autre objection à faire contre cette méthode, inspirée par le souci de la sincérité des comptes.

Ce qui a été dit pour les prêts va de soi pour les remboursements. Mais, en cas de non mention budgétaire, toute perte résultant d'un prêt doit entraîner une régularisation au budget,

qui doit porter la trace de toutes les recettes et dépenses définitives.

Il n'est fait d'exception concernant les caisses de réserve, que pour les moins-values et les plus-values résultant des réalisations de valeurs, que l'on considère de la nature même de ces sortes de placements (1).

(1) Voir page 309. « Les versements ».

CHAPITRE VI

Remarques concernant les caisses de réserve

La division des fonds de la caisse de réserve. — On ne manque jamais, discutant de la nature des fonds de réserve, d'en faire ressortir le caractère de réserve et de prévoyance. Il serait peut-être assez malaisé de faire une distinction entre ces deux termes, encore qu'il semble bien que le premier vise le rôle de régulateur du budget et le second concerne les événements inattendus. Mais la circulaire d'envoi du décret de 1912 spécifie que :

« Le fonds de réserve ne doit plus avoir un caractère exclusif de « prévoyance » pour les cas imprévus ; il y a tout avantage à en faire, en outre, dans les colonies particulièrement prospères, une accumulation d'économies permettant, au bout d'un certain nombre d'années, d'entreprendre un programme de travaux, dont l'importance, néanmoins, n'oblige pas à recourir à l'emprunt. »

Autrement dit, le rôle de « réserve et de prévoyance » traditionnel n'est plus le seul. Sans doute, réunir des ressources en vue de la réalisation de travaux nécessaires à la mise en valeur de la colonie, c'est encore prévoir, mais dans le sens d'administrer, ce n'est pas se prémunir contre les coups du sort. Il est peut-être, par suite, quelque peu exagéré de désigner sous la même dénomination l'ensemble des fonds de la caisse de réserve.

L'existence d'une réserve destinée à servir de fonds de roulement au budget et à subvenir aux événements imprévus, ceux-ci étant entendus dans le sens de catastrophiques, est une nécessité et que l'on a ressentie, on peut presque dire, de tout temps. On comprend, par suite, que les fonds affectés

à cet usage soient soumis à des dispositions restrictives, quant à leur emploi, afin d'en assurer la conservation.

La nature des fonds accumulés pour la construction de travaux est bien différente. Le but poursuivi par cette méthode est l'équipement économique de la colonie. Ces fonds ne sont pas « assignés », selon l'expression budgétaire ancienne, à tels et tels travaux. Il peut devenir plus avantageux, à certain moment, pour une colonie, de consentir une garantie d'intérêt à une entreprise privée, pour l'exécution d'un programme, que de l'exécuter elle-même. Les besoins d'une colonie évoluent. Des initiatives nouvelles interviennent dans le développement économique, auxquelles une colonie peut avoir à donner son concours. Le rôle de satisfaire aux dépenses non prévues au budget enlève d'ailleurs toute rigidité à la destination des fonds de réserve. Entasser des capitaux est d'une utilité incontestable, ce n'est pas toujours le procédé le plus efficace.

Ainsi apparaissent dans la caisse de réserve deux catégories de fonds, de nature dissemblable, répondant à des objets différents.

Le décret de 1912 en ajoute une troisième : celle des fonds disponibles, comprise d'ailleurs dans l'une des précédentes.

Ce serait peut-être beaucoup compliquer que de classer les fonds de la caisse de réserve en trois groupes, encore qu'on pourrait ne voir là qu'une répartition selon les rôles qui lui sont attribués.

Mais l'on peut remarquer que si, réglementairement, le minimum des fonds disponibles a seulement un rôle de régulateur du budget, il n'est pas toujours compris ainsi par les administrations locales. La conception assez nette, à ce point de vue, des colonies à sénatus-consulte a été indiquée. On peut même dire qu'elle a été approuvée tacitement, puisqu'on a négligé de fixer, pour ces colonies, le minimum de la caisse de réserve, prévu par l'article 115 de la loi du 31 juillet 1920. Les rapports à l'appui des propositions de fixation des minima montrent souvent, que les colonies entendent faire face sur ces fonds, non seulement à l'insuffisance des recettes budgétaires, mais encore aux événements impré-

vus, à caractère de calamité publique. Imposer aux fonds disponibles l'obligation de satisfaire à ces deux rôles ne serait en somme que consacrer une pratique déjà très répandue. Sans doute conviendrait-il, dans quelques colonies, d'accroître les minima. Particulièrement, ceux des gouvernements généraux sont faibles relativement à l'importance des budgets. Cependant, la tendance actuelle : 1° à la création de comptes-courants réciproques susceptibles de devenir débiteurs entre les banques d'émission et les colonies ; 2° à l'extension des moyens de trésorerie mis à la disposition des services locaux, dépassant le compte « Service local s/c de fonds », s'étendant à tous les fonds du trésor local, à l'exception des fonds métropolitains, permet de n'envisager que des modifications insignifiantes.

Il est à remarquer que si, du fait de cette évolution qui n'est encore qu'amorcée, le rôle de régulateur du budget confié à la caisse de réserve peut s'atténuer et disparaître, la mission de prévoyance pour les cas imprévus paraît devoir toujours demeurer. On peut objecter que, possédant les moyens de trésorerie, il importe assez peu d'avoir un fonds de prévoyance affecté aux calamités publiques, l'ouverture de crédits supplémentaires résolvant la question. Toutefois, cela suppose une élasticité suffisante de la trésorerie, qui peut vraisemblablement être réalisée grâce aux banques d'émission, mais surtout que les voies et moyens pour couvrir les crédits supplémentaires puissent être aisément trouvés. Or, et particulièrement dans les colonies sujettes à certains cataclysmes, le système des impôts, lorsque les sacrifices à demander deviennent fréquents et importants, n'est pas toujours extensible. Quoi qu'il en soit, en s'en tenant aux tâches présentes de la caisse de réserve, le minimum des fonds disponibles peut être fixé de manière à satisfaire aux besoins imprévus, outre leur mission de fonds de roulement. Il constituerait ainsi le fonds de réserve et de prévoyance proprement dit, tel qu'il a été constamment compris dans le passé.

Quant au surplus de la caisse de réserve, sous une des dénominations spéciales : « réserve économique », « fonds

d'établissement », « fonds d'équipement économique » ou toute autre, il subviendrait aux dépenses non prévues au budget et à la réalisation de programmes de travaux.

En identifiant le « fonds de réserve et de prévoyance proprement dit » et le minimum des fonds disponibles, on simplifie et on évite de bouleverser trop profondément la réglementation actuelle, ce qui est de toute importance, mais il serait tout aussi logique de concevoir un « fonds de réserve et de prévoyance proprement dit » comportant un minimum disponible, conformément aux dispositions présentement en vigueur.

Ce n'est, en tout cas, pas pour aboutir à un simple changement d'étiquette que les considérations ci-dessus ont été développées. A une division de la caisse de réserve en deux parties, doivent correspondre deux séries de règles différentes. Ceci existe déjà, puisque l'on trouve des dispositions spéciales au minimum des fonds disponibles et d'autres relatives aux fonds immobilisés ou pouvant l'être ; mais elles ont été prises dans un but un peu différent.

Le « fonds de réserve et de prévoyance proprement dit » demeurerait soumis aux textes concernant le minimum des fonds disponibles. Par cela même, il ne serait susceptible ni de placement, ni d'immobilisation quelconques, sous forme de prêt, de garantie d'intérêt ou autrement. On aurait ainsi la certitude que les tâches essentielles de la caisse de réserve pourraient toujours être remplies, comme il en est actuellement pour le rôle de régulateur du budget. Les restrictions concernant l'emploi des fonds peuvent avoir pour conséquence une simplification des formalités quant à leur utilisation, comme s'est efforcé de l'établir le décret de 1912 pour le minimum des fonds disponibles, compte tenu de textes législatifs qu'il est difficile de changer.

La même rigueur ne saurait être adoptée relativement à l'emploi des fonds de la « réserve économique ». On a même, à un moment où, il est vrai, la crise financière n'existait pas dans la métropole, contesté l'efficacité du rôle de la caisse de réserve pour l'équipement économique de la colonie. On faisait alors ressortir que l'importance des travaux nécessaires

à la mise en valeur dépassait singulièrement les ressources que pouvait jamais présenter une caisse de réserve, même dans la plus prospère des colonies, et on admettait que la réalisation des grands travaux ne pouvait être entreprise qu'avec le concours du crédit public. Sans écarter tout recours au crédit public, la caisse de réserve permet cependant d'éviter, dans une certaine mesure, la stagnation d'un pays sans outillage, d'accomplir les premiers pas, les plus difficiles. Le développement économique ayant comme conséquence un accroissement de richesses, la caisse de réserve est souvent à même de disposer de ressources croissantes. Madagascar, qui n'a pas emprunté depuis 1905, a pu ainsi poursuivre son équipement (1). L'A. O. F. exécute d'importants travaux sur sa caisse de réserve. Et il est d'autres exemples encore.

On ne saurait donc songer à diminuer le rôle de la caisse de réserve en cette matière, bien au contraire ; mais, comme il a déjà été dit, le développement économique d'une colonie comporte bien d'autres possibilités d'intervention financière de la colonie, en dehors du domaine des travaux. Pour rappeler des exemples cités précédemment, on peut indiquer : la participation de Madagascar à la constitution d'une banque d'émission, les prêts aux particuliers à Madagascar et en Indochine dans des circonstances critiques, le prêt des Nouvelles-Hébrides à la Compagnie Française Immobilière des Nouvelles-Hébrides, etc... C'est pourquoi il n'est peut-être pas utile de donner à toute une partie des fonds de la « réserve économique », une affectation spéciale en vue de certains travaux. La « réserve économique », tout comme

(1) Dans un article du *Temps*, de janvier 1926, consacré à Madagascar, et évidemment inspiré, on lit : « ... La situation économique du monde et les conditions particulières qu'offre actuellement le marché financier ont, en effet, convaincu le Gouverneur Général que les anciennes formules de l'emprunt ne sont pas applicables. Un pays qui veut demeurer prospère et qui entend, par conséquent, conserver des finances saines, doit assumer les dépenses de son outillage économique... »

Les ravages du cyclone de 1927 ont modifié toutefois quelque peu la situation. Pour ne pas suspendre l'exécution du programme de travaux en cours, imputé sur les fonds de la caisse de réserve, et considéré comme de toute nécessité pour la mise en valeur de la colonie, il a fallu songer aux avances du Trésor (c'est-à-dire à l'emprunt) pour la réparation des dommages (administration et particuliers) résultant du cataclysme du 3 mars 1927. (Loi du 2 août 1927 accordant une avance de 50 millions). Ce n'est sans doute là qu'une dérogation motivée par les circonstances. (Voir page 277, note 1).

la caisse de réserve actuelle, doit subvenir aux dépenses exceptionnelles non prévues au budget. Les modalités des besoins économiques étant essentiellement variables, on facilitera l'adaptation des colonies en n'imposant point des restrictions à l'emploi de ces fonds. Il est, au demeurant, quelque peu étrange d'interdire les prêts aux communes, établissements publics, particuliers, directement sur la caisse de réserve et de les permettre, non seulement budgétairement sur les ressources de l'exercice, mais parfois en fait indirectement, par la procédure des prélèvements exceptionnels sur la caisse de réserve pour dépenses non prévues au budget (1). C'est là un pur formalisme qui n'a jamais été dans l'esprit de la Commission de 1911.

La rédaction de l'article 261 nouveau montre d'ailleurs une évolution non contestable dans cette voie. Les seules limitations à poser à la libre disposition de la « réserve économique » par les colonies, pourraient viser certains placements en valeurs, hors de la colonie, afin d'éviter des tentations de spéculation.

La suppression des entraves à l'utilisation de la « réserve économique » doit avoir sa contre-partie dans les garanties que la colonie doit fournir de son bon emploi. Et on ne saurait en trouver de meilleures qu'en soumettant les opérations de la « réserve économique » à la procédure budgétaire, ce qui existe déjà pour les prélèvements exceptionnels qui suivent les règles des crédits supplémentaires.

Il s'agit, en somme, d'affecter une partie des fonds de la caisse de réserve au rôle de subvenir aux besoins imprévus, comme présentement le minimum des fonds disponibles doit satisfaire aux insuffisances de recettes du budget ; ces tâches essentielles assurées, de libérer le reste de la caisse de la presque totalité des servitudes actuelles.

Formalités concernant les fonds de la caisse de réserve. — Un second problème concerne les formalités comprises dans la réglementation des caisses de réserve. Il sera examiné d'une façon complètement indépendante de la précédente

(1) Voir pages 283 et 286.

question, encore que les conclusions auxquelles on aboutira lui soient applicables.

Si l'on en excepte la règle de l'article 264, qui soumet les prélèvements exceptionnels aux conditions des crédits supplémentaires, on s'aperçoit que toutes les autres opérations de la caisse de réserve suivent des règles de forme particulières, sans distinction aucune de colonie.

Cette méthode, qui peut s'expliquer, ne paraît pas suffisamment adaptée aux différents systèmes budgétaires en vigueur. Malgré leur diversité, on ne peut cependant contester, que le décret de 1912 se soit efforcé d'apporter un peu d'ordre où, antérieurement, il n'existait que des divergences, dues au développement historique de nos colonies. Si l'uniformité ne saurait être un principe de politique coloniale, elle a cependant, en matière financière, un certain mérite de simplification que l'on ne doit point rejeter sans cause.

Pour prendre un exemple du non parallélisme de la réglementation du fonds de réserve et de la procédure budgétaire, il suffit de citer la dernière disposition de l'article 261 nouveau : La partie du fonds de réserve dépassant le chiffre minimum des fonds disponibles peut être employée... « dans la proportion d'un quart des fonds placés et sous la réserve de l'approbation du Ministre des Colonies, en avances ou en prêts productifs d'intérêts, à d'autres colonies ». Sans tenir compte de la différence qui peut exister entre l'approbation ministérielle et la formalité du décret et qui ne semble pas essentielle, on peut constater que l'intervention du pouvoir central en matière budgétaire, courante dans certaines colonies, est exceptionnelle dans d'autres et, par suite, n'a pas partout la même portée.

On peut sans doute dire qu'il est normal que le Ministre prononce, puisque deux colonies, celle qui prête et celle qui emprunte, sont en cause. En fait, les procédures du prêt et de l'emprunt sont complètement différentes et l'article 261 ne saurait déroger à l'article 87 qui reproduit les dispositions de l'article 127, § A, de la loi du 13 juillet 1911.

(1) Voir également, page 312 : Les prélèvements d'extrême urgence.

D'ailleurs, on peut aussi bien considérer l'exemple de l'article 265 qui soumet les prélèvements en cas d'extrême urgence au Ministre des Colonies pour approbation ultérieure.

Il existe, dans le régime financier des colonies, des règles précises concernant les procédures budgétaires. C'est en fonction de celles-ci que toutes les autres règles doivent être posées. N'apparaît-il point logique que l'on s'efforce de faire de la procédure budgétaire le droit commun des recettes et des dépenses coloniales ?

On pourrait penser que les formalités prévues par la réglementation des caisses de réserve, ont toutes été dictées par la volonté de soustraire cette matière à la compétence des conseils généraux. Il n'en est pas complètement ainsi. La plupart des innovations du décret de 1912 n'ont porté, dans un but de simplification, que sur des opérations inévitables, et les prélèvements exceptionnels, les seuls pouvant prêter à discussion, sont restés soumis aux conditions des crédits supplémentaires.

Le fonds de réserve constitue incontestablement une partie des finances de la colonie. Le sénatus-consulte de 1866 n'a pas déterminé le rôle des conseils généraux concernant cette matière, mais il n'a pas davantage traité des crédits supplémentaires.

C'est donc de la procédure budgétaire même que l'on doit s'inspirer, plus exactement de celle des crédits supplémentaires, qui doit être la règle générale. Le fait d'imiter la procédure budgétaire ne comporte pas nécessairement que toutes les opérations de la caisse de réserve devront figurer au budget local, ou être présentées sous la forme d'un budget spécial. Le décret de 1912 admet, pour certains prélèvements, les conditions des crédits supplémentaires, et cependant il spécifie, par ailleurs, que lesdits prélèvements doivent faire l'objet d'inscriptions budgétaires (art. 264 et 266). Il s'agit seulement, pour l'instant, de déterminer les autorités et les assemblées qui auront à connaître de la matière.

Les prélèvements doivent être soumis à la procédure des crédits supplémentaires. C'est d'ailleurs l'idée exprimée

par la circulaire du 28 novembre 1911 et dont la Commission de 1911 ne s'est, en réalité, que peu écartée. Il semble qu'il puisse en être pareillement des prêts. Il est préférable qu'il n'existe pas de moyens d'échapper à une règle fondamentale du droit financier. Or, on ne peut accorder de prêt sur le budget sans recourir aux formalités budgétaires. Il doit en être de même, relativement à la caisse de réserve, pour autant que les textes autorisent l'opération. Il est vrai qu'un prêt peut apparaître comme une opération de trésorerie, mais les fonds de trésorerie sont, en la circonstance, des fonds d'origine budgétaire, la caisse de réserve étant formée du « versement de l'excédent des recettes sur les dépenses, résultant du règlement annuel de l'exercice ». Tout ceci n'est point en contradiction, avec l'opinion exprimée précédemment, qu'en l'état actuel de la réglementation, l'inscription budgétaire des prêts sur la caisse de réserve ne résulte pas des textes.

Il reste enfin les placements en valeurs et les réalisations. On n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles ils devraient être soustraits aux formalités adoptées pour l'ensemble des opérations des caisses de réserve.

L'application de la procédure des crédits supplémentaires pour les caisses de réserve aboutit à en soumettre les actes : aux conseils généraux dans les colonies à conseils généraux ; aux gouverneurs généraux pour les colonies groupées ; au Ministre (par voie de décret) pour les colonies non groupées et les gouvernements généraux.

A ce système, il est possible d'apporter des atténuations. Le décret, acte véritablement trop solennel, peut être remplacé par l'approbation ministérielle pour certaines opérations des gouvernements généraux. On pourrait simplifier encore et supprimer toute intervention du pouvoir central dans de nombreux cas, l'essentiel étant que, par rapport au système budgétaire en vigueur dans la colonie, la mesure n'apparaisse pas quelque peu incohérente. Tout pareillement pourrait-on aggraver les formalités, si aucun texte ne s'y oppose, en s'inspirant du principe que la disparition du contrôle *a priori* doit entraîner le renforcement du contrôle *a posteriori*.

Les dispositions ci-dessus ne sont d'ailleurs pas plus rigoureuses que celles résultant des textes en vigueur. Les formalités des crédits supplémentaires, en cas d'urgence, n'offrent véritablement aucune complexité. C'est la procédure du gouverneur en Conseil dans la plupart des colonies, comportant en outre l'avis de la commission coloniale dans les colonies à conseils généraux, les différents actes étant soumis à l'autorité qui approuve le budget (art. 81 du décret de 1912, art. 116 de la loi du 31 juillet 1920). Quant aux placements en valeur et réalisations des colonies groupées, on soumet en fait, même les arrêtés qui les décident, à l'approbation des gouvernements généraux (circulaire du gouverneur général de l'A. O. F. du 23 mars 1915), et pour toutes les colonies, d'ailleurs, le département des Colonies est presque toujours consulté par le département des Finances.

En résumé : une directive générale, la procédure des crédits supplémentaires, des simplifications là où elle apparaît trop rigide, des mesures de contrôle *a posteriori* là où elle semble ne donner que des garanties insuffisantes. Sans doute, pour certaines colonies, on n'aboutira pas à des règles différentes de celles existantes, mais on aura, croit-on, un ensemble harmonieux se rattachant logiquement aux principes essentiels de la réglementation financière.

TITRE III

L'INDUSTRIALISATION DES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE I

Fonds de roulement spécial et réserves des exploitations industrielles du service local

L'article 267 du décret financier de 1912 a posé le principe :

« Pour l'exploitation de chaque réseau de chemins de fer et autres services publics autonomes aux colonies », de la formation d'un « fonds de roulement spécial et de réserves, destinés à subvenir aux frais d'entretien, de grosses réparations ou de réfection, ainsi qu'aux dépenses résultant d'événements imprévus. »

Antérieurement déjà, le « chemin de fer et port de la Réunion » (budget annexe au budget de l'Etat) avait été doté d'un fonds de roulement (loi de finances du 23 décembre 1893, art. 13) et d'un fonds de roulement de trésorerie (loi du 30 mars 1907) ; une caisse de réserve avait même eu quelques années d'existence. La loi de finances du 30 janvier 1907 avait à la fois organisé le budget annexe du chemin de fer de Kayes au Niger (art. 48) et institué un fonds de roulement pour le service des approvisionnements généraux et un fonds de réserve spécial pour insuffisance de recettes (art. 49).

Par application des prescriptions de l'article 267, ont été pris un certain nombre d'arrêtés interministériels complétés par des arrêtés locaux, constituant différents fonds et réserves correspondant aux trois catégories de dépenses indiquées ci-dessus. Quelques-uns de ces textes seulement seront examinés.

Les différents fonds et réserves créés concernent surtout les chemins de fer, comme étant généralement les exploita-

tions industrielles de l'administration les plus importantes. Mais ils peuvent être institués dans d'autres entreprises, et il en a même été organisé dans des services publics qui ne jouissent d'aucune autonomie financière (service des douanes et régies de l'Indochine : régie des alcools, régie de l'opium), ce qui constitue une dérogation aux dispositions de l'article 267.

*
* *
*

§ 1. FONDS DE ROULEMENT

Constitution. — Les « frais d'entretien » indiqués par l'article 267 et qui, en définitive, relèvent des dépenses d'exploitation, visent le fonds de roulement des « approvisionnements généraux », dont le but est d'assurer la formation et le renouvellement, en dehors de toute période budgétaire et en profitant des circonstances favorables du marché, d'un stock d'approvisionnements, cédés au service au moment de ses besoins. Le fonds de roulement ne remplit ainsi qu'un rôle d'intermédiaire entre la production et le service consommateur, ne supportant aucune dépense définitive, le coût même de son fonctionnement étant imputé aux frais généraux du service.

La dotation initiale du fonds de roulement comprend, en général : 1^o la valeur des approvisionnements existants au moment de la création du fonds ; 2^o un complément en numéraire, soit prélevé définitivement sur la caisse de réserve du budget (régie de l'opium, régie des alcools de l'Indochine, arrêté interministériel du 6 mai 1914 ; chemins de fer de l'Indochine, arrêté interministériel du 17 février 1914, etc...) ou seulement avancé par elle, soit fourni par le budget même ou encore par les excédents de recettes du budget annexe du service (voies de pénétration et wharf du Togo, arrêté interministériel du 2 juillet 1923 ; chemins de fer de Madagascar, arrêté interministériel du 10 mars 1919). Ce sont d'ailleurs les bénéfices de l'exploitation qui doivent assurer le remboursement des avances. Ces différentes modalités s'expliquent par des situations financières dissemblables.

Le montant du fonds fixé par l'arrêté interministériel est invariable, sauf modification par un acte de même nature. Cependant, parfois, des accroissements sont prévus avec l'augmentation d'importance du service : Madagascar, arrêté interministériel du 11 juillet 1921, et, en dernier lieu, arrêté interministériel du 12 août 1926, fixant ainsi les accroissements :

« Le maximum du fonds de roulement pourra être, par arrêté du gouverneur général pris en conseil d'administration, augmenté de 100.000 fr. par section de 10 kilomètres nouveaux de voie ferrée mise en exploitation ou par section de 100 kilomètres nouveaux de réseau routier desservi par services réguliers automobiles. Ces augmentations seront constituées par prélèvements sur les bénéfices de l'exploitation pendant l'année écoulée. »

Comptabilité. — La comptabilité des fonds de roulement de la régie des alcools et de la régie de l'opium en Indochine a été fixée par les arrêtés interministériels constitutifs du 6 mai 1914.

Chacun de ces fonds de roulement comporte, dans les écritures du trésorier général de l'Indochine, deux comptes : soit, pour la régie de l'opium :

1° Le compte « Fonds de roulement de la régie de l'opium », qui n'est que la constatation de l'apport fait au fonds de roulement au moment de sa formation : valeur des approvisionnements existants, numéraire prélevé sur la caisse de réserve ; compte en conséquence immuable — ce qui n'est peut-être pas tout à fait de la nature d'un compte, — sauf modification de l'arrêté d'organisation ;

2° Le compte « Régie de l'opium, s/c d'approvisionnements généraux » qui est débité des approvisionnements initiaux et du montant des achats, et crédité de la valeur des mêmes marchandises et matières livrées aux différentes parties du service.

Ces dispositions ne sont d'ailleurs que celles de l'arrêté interministériel du 1^{er} juillet 1908 réglementant la comptabilité du chemin de fer et du port de la Réunion (budget annexe au budget de l'Etat), dont la partie finale, consacrée

au compte « approvisionnements généraux » non reproduite dans les arrêtés du 6 mai 1914, est ainsi conçue :

« Le solde débiteur, qui est transporté à l'exercice suivant..., doit correspondre exactement aux chiffres des inventaires au 31 décembre, en tenant compte, s'il y a lieu, des créances non réglées à la charge ou au profit de ce compte. »

« La différence entre ce solde ainsi rectifié et le montant du fonds de roulement des approvisionnements généraux doit exprimer les ressources disponibles pour de nouveaux achats. »

Les arrêtés interministériels du 6 mai 1914 prescrivent que la « situation au 31 décembre précédent, de ces différents comptes, sera annexée au compte administratif de chaque exercice du budget général » de l'Indochine, où ils figurent en effet.

Mais le règlement du 1^{er} juillet 1908 concernant le chemin de fer et le port de la Réunion porte un renvoi, spécifiant que le compte « approvisionnements généraux » est tenu par exercice.

Et en conséquence, ou peut-être aussi parce que la gestion des trésoriers-payeurs s'arrêtait alors au 30 juin, la situation du compte « approvisionnements généraux » du chemin de fer et du port de la Réunion est présentée au 30 juin dans le compte d'administration du directeur, de 1921 par exemple ; mais on ajoute que la concordance, entre le solde débiteur du compte d'approvisionnements à la clôture de l'exercice et l'existant en magasin, a été établie d'après l'inventaire du 31 décembre 1921, si bien que les chiffres produits au 30 juin n'ont nullement fait l'objet de la vérification qui est la raison même de leur publication.

L'indication du règlement du 1^{er} juillet 1908 de tenir le compte « approvisionnements généraux » par exercice s'explique difficilement. La possibilité de tenir un compte par exercice, en raison du chevauchement des exercices, implique son dédoublement, que chacun des deux comptes ait une fin prévue (1). Or, la continuité est, au contraire, de l'essence du fonds de roulement, conçu en dehors de toute période budgétaire, et précisément pour éviter les difficultés, que

(1) Voir, à ce sujet, pages 331 et 332.

peuvent entraîner les limites de durée d'exécution d'un budget, pour des opérations importantes d'achat qui doivent n'avoir d'autres règles que l'opportunité.

Les arrêtés interministériels qui ont institué les différents fonds des réseaux de chemins de fer coloniaux se sont bornés aux caractéristiques essentielles et ont laissé la plus grande partie du règlement de leur fonctionnement à des arrêtés locaux. Tous ces textes locaux s'inspirent du premier d'entre eux : l'arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 26 décembre 1914, consécutif à l'arrêté interministériel du 17 février 1914 portant création de fonds de réserve spéciaux et de fonds de roulement pour l'exploitation des chemins de fer de l'Indochine.

La comptabilité du fonds de roulement se trouve ainsi précisée dans l'arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 26 décembre 1914 :

« Art. 3. — La valeur totale du fonds de roulement deniers et matières devra toujours rester constante. Elle ne pourra être diminuée ou augmentée que par un arrêté pris dans la même forme que le présent arrêté.

« Art. 5. — Il sera ouvert à partir du 1^{er} janvier 1915, dans la comptabilité en piastres du budget général de l'Indochine, parmi les comptes d'opérations hors budget, un compte de trésorerie intitulé : « Fonds de roulement pour le service des approvisionnements généraux de l'exploitation des chemins de fer. »

Ce compte unique crédité des sommes reçues, débité des dépenses faites, a un solde créditeur représentant les disponibilités en deniers du fonds de roulement. L'article 5 y fait figurer à la fois au débit et au crédit la valeur des approvisionnements au 31 décembre 1914, mais cela n'a d'autre intérêt que de conserver la trace de la dotation initiale.

C'est un mode de présentation du compte différent de celui indiqué par les textes précédemment examinés.

L'arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 26 décembre 1914 prescrit que :

« Seront annexés au compte administratif de chaque exercice du budget annexe des chemins de fer : 1^o le compte de gestion au 31 décembre de chaque année, fourni par le comptable-gestionnaire du magasin du fonds de roulement de chacun des réseaux,

en exécution de l'arrêté du gouverneur général du 23 décembre 1912 sur la comptabilité-matières », c'est-à-dire confronté avec l'inventaire... ; « 3^e la situation en fin d'année du compte de trésorerie. »

Cependant, les derniers comptes administratifs produisent ces situations au 30 juin (1924 et exercices antérieurs), et les mêmes remarques que précédemment s'appliquent.

Quelle que soit la date de production du compte, son unité a pour conséquence qu'il comprend inévitablement les faits de deux exercices. Sa production n'a pour but que la constatation de « la fixité de l'actif total », selon l'expression de l'arrêté du gouverneur général de l'Indochine, fixité qui n'est vraiment vérifiée qu'à la date de l'inventaire, au 31 décembre.

La constatation de la fixité du montant global du compte ne va d'ailleurs pas sans difficultés et les considérations du Directeur du chemin de fer et du port de la Réunion, produites au compte de 1921, les font suffisamment ressortir. Par suite du retard des paiements sur les livraisons, le magasin comprend des marchandises non payées, et il lui manque des marchandises cédées non remboursées, d'où une discrimination indispensable, indiquée d'ailleurs pour le chemin de fer et le port de la Réunion par le règlement du 1^{er} juillet 1908.

Comme conséquence, également, le disponible en numéraire, pour ne pas être surtout théorique, doit non seulement tenir compte des éléments ci-dessus mentionnés, mais encore supporter les commandes passées et non exécutées, qu'on ne peut d'ailleurs déterminer qu'approximativement.

Ce ne sont pas là, à la vérité, des problèmes bien complexes. Les arrêtés locaux spécifient que le chef de service tient une comptabilité en partie double (arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 26 décembre 1914, art. 17), et d'ailleurs la comptabilité des dépenses engagées est précisée au décret financier du 30 décembre 1912. Mais la comptabilité en partie double simplifie toute chose. Il suffit d'ouvrir le nombre de comptes exigé par les différentes situations envisagées ci-dessus, tels par exemple : disponibilités-deniers, fonds engagés, approvisionnements payés, cessions non

payées, approvisionnements non payés. La combinaison de ces comptes donne à tout instant tous les renseignements nécessaires. Un bilan de ces comptes, au 31 décembre, éclaire complètement la situation annexée au compte administratif. Mais cette méthode ne paraît point être suivie. Elle ne serait cependant que l'application de la disposition des textes locaux (arrêté du commissaire de la République au Togo, du 10 septembre 1923, art. 17, etc...) prescrivant l'établissement, au 31 décembre de chaque année, du « bilan des divers comptes constituant la comptabilité du fonds de roulement ».

* * *

§ 2. RÉSERVES

Nature et constitution. — Correspondant aux autres dépenses indiquées par l'article 267 : grosses réparations ou réfection, conséquences d'événements imprévus, ont été créés :

1^o Des fonds spéciaux pour travaux et matériel complémentaires et de renouvellement (arrêté interministériel du 17 février 1914, chemins de fer de l'Indochine, etc...) comportant une augmentation de la valeur des travaux primitifs ou dont l'importance justifie l'imputation à ce fonds (arrêté interministériel du 2 juillet 1923, voies de pénétration et wharf du Togo, etc...), dits parfois plus simplement « fonds de renouvellement » (arrêté du gouverneur général de l'A. O. F., du 29 janvier 1918, etc...);

2^o Des fonds de réserve spéciaux : « destinés à pourvoir aux insuffisances de recettes des années ultérieures et pouvant servir de fonds de roulement à l'acquittement des dépenses budgétaires » (arrêté interministériel du 17 février 1914, Indochine; arrêté interministériel du 2 juillet 1923, Togo, etc...).

Tandis que la caractéristique du fonds de roulement est surtout d'échapper aux formalités budgétaires et aux limites de durée d'exécution des budgets, les réserves examinées visent particulièrement à parer aux aléas et aux brusques exigences d'une exploitation industrielle. L'idéal d'un budget

serait, qu'à des recettes permanentes, correspondent des dépenses presque uniquement constantes. Or, une exploitation industrielle est particulièrement sensible aux événements extérieurs. Indépendamment des fluctuations de recettes, il y a, dans les dépenses, des variations considérables. L'usure de l'équipement d'une entreprise, pour être envisagée, n'en impose pas moins des charges pénibles. Sans doute, la caisse de réserve du budget local doit être apte, de par sa nature même, à parer à ces éventualités, mais il lui est déjà tant demandé ! D'où l'idée de spécialiser les réserves, à l'exemple de l'industrie, afin d'être assuré qu'elles pourront remplir leur but. Comme l'exprime le commentaire de l'article 267 :

« Ce système, en donnant une autonomie plus grande aux entreprises, allègera la charge des budgets et leur donnera plus de précision. »

Cette idée apparaît encore plus naturelle lorsque le service, productif de bénéfices, est capable de les constituer lui-même. Ainsi est davantage marquée la séparation entre l'exploitation industrielle et le budget local proprement dit.

Une première dotation est le plus souvent fournie par la caisse de réserve à ces fonds (arrêté interministériel du 10 mars 1919, Madagascar). Mais, tandis que le montant du fonds de roulement demeure inchangé, les réserves supportent définitivement des dépenses. Par suite, leur maintien aux chiffres fixés par les arrêtés constitutifs, et qui indiquent d'ailleurs des maxima non obligatoirement atteints, exige des apports constants. Les charges imputables au fonds de réserve spécial pour insuffisance de recettes résultent de l'exécution même du budget, et se trouvent finalement totalisées au compte définitif. Mais celles du fonds spécial pour travaux et matériel complémentaires et de renouvellement, dont les prélèvements sont réglés par l'administration locale, peuvent varier avec ses projets. D'où la nécessité de veiller à ce que le rôle assigné au fonds, par le texte de création ne soit pas dépassé, en limitant les apports annuels (maximum de 2.500 francs par kilomètre de ligne ou 10 kilomètres de routes et par an, Madagascar, arrêté interministériel du 11

juillet 1921 ; maximum de 150 piastres par kilomètre de ligne et par an, Indochine, arrêté interministériel du 17 février 1914).

La modification du maximum du fonds pour travaux et matériel complémentaires et de renouvellement, proportionnelle à l'augmentation du réseau, est parfois prévue, tout comme pour le fonds de roulement (arrêté interministériel du 11 juillet 1921, Madagascar).

Comptes. — L'article 267 spécifie que : « des arrêtés interministériels détermineront, le cas échéant, le mode de constitution et de fonctionnement de ces fonds et de ces réserves ». En fait, dans une large pensée de déconcentration, ce sont des textes locaux qui règlent, à l'exception de la procédure des prélèvements sur le fonds de renouvellement, tout le fonctionnement des réserves.

Les arrêtés locaux indiquent tous que la situation des réserves « au 31 mai de chaque année sera annexée au compte administratif de chaque exercice du budget annexe » (arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 26 décembre 1914...).

Le choix de la clôture de l'exercice permet, de faire figurer aux différents fonds, les versements qui ont pu leur être faits sur les excédents de recettes, à l'exemple de ce qui est pratiqué pour la caisse de réserve du budget local. A cette date, il est possible, en outre, si le budget en cours de l'exploitation n'a pas eu encore d'insuffisance de recettes, que la situation du fonds de réserve spécial pour insuffisance de recettes ne comprenne que des faits de l'exercice expiré. La simplicité d'ailleurs de ce compte évite toute difficulté.

Mais il en est autrement du fonds spécial pour travaux et matériel complémentaires. Quelle que soit la date de la situation produite, elle comprendra presque toujours des faits de deux exercices.

Les comptes définitifs et budgets de Madagascar ne produisent aucune situation particulière. L'A. O. F. fournit au budget suivant la clôture de l'exercice, l'état des recettes et dépenses avec application aux travaux depuis l'ouverture du compte, le dernier exercice exposé distinctement.

Le compte définitif du budget annexe des chemins de fer de l'Indochine (1925, par exemple) donne la situation du fonds spécial au 30 juin, probablement en raison de la date antérieure de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs. Mais les prélèvements de la période de chevauchement ne précisent pas les exercices et, par suite, dans le cas particulier de l'Indochine, on a un document d'autant plus insuffisant qu'il est, à très peu près, sans aucun lien avec le budget annexe ou le compte définitif.

En effet, tandis qu'en A. O. F. ou à Madagascar, par exemple, les prélèvements sur le « fonds de renouvellement » font l'objet de chapitres spéciaux en recettes et en dépenses aux budgets annexes, en Indochine ils n'apparaissent pas dans le corps du budget des chemins de fer. Le budget donne bien en annexes un plan de campagne et aussi une situation des dépenses au 30 juin précédent, depuis l'ouverture du compte, mais aucun rapprochement n'est possible entre ces deux séries de documents, car l'une traite de prévisions annuelles, l'autre de dépenses totales par ouvrage. Tout tend, en somme, à faire dans la conception indochinoise, du fonds spécial, un compte sans relation aucune avec les budgets annexes, sauf pour les excédents de recettes qu'il en reçoit, et sur lequel sont imputées directement, dans la limite des prélèvements autorisés, les dépenses de travaux au fur et à mesure de leur exécution.

Ce procédé semble cependant discutable : 1° parce qu'il n'y a pas confrontation apparente des crédits et des dépenses, ce qui ressort nettement d'un compte définitif et ne résulte pas des pièces annexes — ce qui ne signifie pas que ces pièces ne soient pas utiles à d'autres points de vue ; 2° parce que le but d'un budget annexe étant d'établir facilement le coût du service, par un document « où apparaissent dans leur ensemble les diverses opérations relatives... » au service (décret du 18 février 1910, port de Dakar), ce n'est pas une simplification d'en disperser les éléments ; 3° parce qu'enfin, surtout, toutes les dépenses d'un service public doivent figurer à son budget, en conformité du principe budgétaire essentiel d'universalité.

La méthode indochinoise se base sur les considérations suivantes : 1^o la constitution même du fonds spécial le rend indépendant des périodes d'exécution des budgets, le compte de trésorerie est d'ailleurs ouvert parmi les opérations hors budget ; 2^o les prélèvements décidés par l'administration locale (arrêtés du gouverneur général pris en conseil de gouvernement sur l'avis de l'inspecteur général des travaux publics et sur la proposition du directeur des finances : arrêté interministériel du 17 février 1914, Indochine) n'ont aucun besoin d'une approbation budgétaire ; 3^o le budget annexe est un budget d'exploitation.

On a donc ainsi un fonds sur lequel on exécute des travaux importants sans incorporation budgétaire. C'est une innovation considérable. Aucune comparaison n'est à faire avec le fonds de roulement, qui ne supporte aucune dépense définitive. On ne trouve guère dans le droit financier français que les services spéciaux du Trésor qui fonctionnent de cette manière. Mais ces services spéciaux ne concernent que des opérations destinées théoriquement à se solder, sans aucune intervention budgétaire.

Que le compte « fonds spécial » soit indépendant des périodes budgétaires, il n'y a aucun doute, mais on ne saurait mieux le comparer qu'à la caisse de réserve du budget local, et cependant tous les prélèvements sur cette caisse sont inscrits au budget (art. 266 du décret de 1912). Le fait de l'incorporation au budget des prélèvements, et conséquemment des travaux à exécuter, n'implique nullement que l'on sollicite sur ces points l'approbation par décret. Le refus d'approbation ne peut porter en effet sur des opérations explicitement autorisées par des textes.

Si l'on se reporte à la loi de finances du 13 juillet 1911, qui a réorganisé le budget annexe des chemins de fer de l'Etat, et au décret du 27 janvier 1914 consécutif, on y voit que les prélèvements de la « réserve d'exploitation », — laquelle correspond au fonds spécial examiné, — « autorisés par le Ministre des Travaux publics », sont inscrits au budget annexe voté par le Parlement. La loi de finances du 30 juin 1923, qui a créé le budget annexe des postes, télégraphes et téléphones,

précise que les prélèvements sur « les fonds de réserve et d'amortissement » doivent être « rattachés aux recettes... du budget annexe... par décrets (art. 72) », bien que ces prélèvements soient autorisés par les lois de finances.

La dénomination généralement employée de : « budget de l'exploitation » ne doit point entraîner à une conception restrictive de son rôle. Le règlement du 1^{er} juillet 1908 sur le chemin de fer et port de la Réunion est intitulé : « Compte d'exploitation », ce qui ne l'empêche point de prévoir des travaux neufs :

Rien n'empêche les budgets annexes des chemins de fer de l'Indochine de consacrer un chapitre spécial aux travaux complémentaires (comme la Réunion ou l'A. O. F.), ou une section (à l'imitation des chemins de fer de l'Etat).

La terminologie parfois défectueuse des textes prête aussi à hésitation. Ainsi, l'arrêté interministériel relatif aux chemins de fer de l'A. O. F. du 12 janvier 1916 organise un fonds de renouvellement :

« sur lequel sont *imputées*, par arrêté du gouverneur général pris en conseil du gouvernement, sur l'avis de l'inspecteur général des travaux publics et sur la proposition du directeur des finances, les dépenses relatives aux travaux complémentaires de premier établissement ainsi qu'aux travaux de renouvellement comportant une augmentation de la valeur des travaux primitifs ou dont l'importance justifie *l'imputation* à ce fonds » (même rédaction, Togo, 2 juillet 1923).

L'arrêté interministériel du 10 mars 1919 (Madagascar) dit beaucoup plus exactement :

« ...sur lequel seront *prélevées* par arrêté du gouverneur général pris en conseil d'administration... et dont l'importance justifie *l'intervention* de ce fonds. »

L'inscription budgétaire des prélèvements sur le fonds spécial devrait entraîner le report, d'un exercice au suivant, du reliquat des prélèvements non utilisés à la clôture, afin d'assurer le maintien des crédits et la continuité des travaux, et, en conséquence, une addition à la réglementation locale, les différents arrêtés interministériels ayant laissé aux autorités locales le soin d'en déterminer les conditions d'application.

On remarquera, enfin, que les premiers textes de l'Indochine, relatifs à la comptabilité des différentes réserves, étaient ainsi conçus :

« Les opérations relatives à ce fonds (fonds spécial pour travaux complémentaires ou fonds de réserve spécial pour insuffisance de recettes) seront inscrites à une section spéciale qui sera ouverte sur les carnets de la caisse de réserve du budget général » (arrêté du gouverneur général du 12 novembre 1914, abrogé par l'arrêté du gouverneur général du 26 décembre 1914).

conception qui impliquait une certaine analogie de fonctionnement avec la caisse de réserve, et que comme l'a montré l'exposé ci-dessus, on a abandonnée.

* * *

§ 3. RAPPORTS DE LA CAISSE DE RÉSERVE DU BUDGET LOCAL ET DES FONDS ET RÉSERVES DES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES

On a vu, précédemment, l'intervention de la caisse de réserve de la colonie dans la dotation des différents fonds et réserves.

Les rapports entre la caisse de réserve et les différents fonds et réserves sont, théoriquement tout au moins, constants. L'arrêté interministériel du 10 mars 1919 (Madagascar) précise :

« En cas d'insuffisance de recettes au budget annexe du chemin de fer et jusqu'à concurrence du fonds de réserve spécial prévu à l'article précédent, les excédents des dépenses de ce budget seront couverts par des prélèvements sur la caisse de réserve du budget local, et, inversement, lorsque les trois fonds spéciaux seront constitués en totalité, les excédents de recettes du budget annexe du chemin de fer seront versés à la même caisse de réserve. »

Il est vrai que certains textes ne font pas intervenir la caisse de réserve :

« En cas d'insuffisance de recettes au budget annexe des chemins de fer et jusqu'à la constitution du fonds de réserve prévu à l'art. 1, les excédents de dépenses seront couverts par les subventions du budget général. Les excédents de recettes des chemins de fer seront versés au budget général lorsque les fonds spéciaux

auront été constitués ou reconstitués » (arrêté interministériel du 12 janvier 1918, A. O. F.).

Mais derrière le budget, il y a la caisse de réserve, et la liaison, pour être moins étroite, existe cependant.

Le fonds de réserve spécial destiné à pourvoir aux insuffisances de recettes sert aussi : « de fonds de roulement à l'acquittement des dépenses budgétaires ». Etant donné la rédaction de l'article 227 du décret de 1912 (refus de paiement en cas d'absence de fonds libres du service local), et la réserve spéciale constituant un compte hors budget, il y a, semble-t-il, lieu d'opérer, en cas d'insuffisance de recette temporaire ou définitive, selon la procédure employée pour la caisse de réserve locale. Il serait sans doute plus simple d'admettre que le compte « Budget annexe, s/c de fonds » puisse être débiteur jusqu'à concurrence du fonds de réserve spécial, et d'éviter ainsi les prélèvements et versements consécutifs. On peut, toutefois, faire valoir que la première méthode, imitée du budget local, a l'avantage de retenir l'attention du gouverneur, surtout lorsque, comme c'est le cas normal, les fonctions d'ordonnancement sont déléguées. L'expression « fonds de roulement » est d'ailleurs employée dans la circulaire d'envoi du décret de 1912 pour désigner le minimum des fonds disponibles de la caisse de réserve du budget local.

Si le fonds de réserve spécial est épuisé, il devra être paré aux déficits temporaires ou définitifs du budget annexe par un prélèvement sur la caisse de réserve du budget local ou une subvention, mais comme le prélèvement doit passer par le budget local, selon la procédure habituellement suivie, et qui n'a d'autre but que de satisfaire à la règle de l'universalité, on voit qu'il n'y a pas entre les deux textes précédemment cités une différence sensible. Le budget local ne pourra d'ailleurs subventionner sans appel à la caisse de réserve qu'autant qu'il aura des excédents de recettes.

La question peut se poser de savoir dans quelle mesure les différents fonds et réserves peuvent être placés.

La loi de finances du 13 juillet 1911 déclare que :

« Les diverses réserves constituées pour les besoins des chemins

de fer de l'Etat peuvent être employées en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat » (art. 48).

La loi de finances du 30 juin 1923, qui crée le budget annexe des postes, télégraphes et téléphones, indique :

« Le montant des fonds de réserve et d'amortissement sera placé au Trésor et productif d'intérêts » (art. 72).

Il est certainement de la nature du fonds de roulement, constitué pour profiter des opportunités d'achat, que son solde-deniers demeure disponible. Les lois précédemment citées ne prévoient pas, en effet, son placement. Mais le fonds de réserve spécial de la réglementation coloniale peut servir aussi de fonds de roulement à l'acquittement des dépenses budgétaires, ce qui n'est point prévu dans la métropole où le Trésor subvient aux insuffisances momentanées de recettes. Sans doute, c'est un fonds de roulement d'une nature toute différente de celui des approvisionnements généraux ; toutefois, la qualification usitée permet de conclure qu'il ne doit pas être immobilisé. Et cela d'autant plus qu'il comporte un maximum basé justement sur les risques de l'entreprise. Il ne pourrait d'ailleurs l'être qu'en partie.

On a noté, en étudiant le fonds de réserve et de prévoyance, que le Trésor s'était longtemps efforcé et s'efforçait encore parfois, de maintenir disponibles les fonds des colonies, dont le placement n'était pas explicitement ou implicitement prévu. Cependant, les réserves des budgets annexes, à défaut de dispositions spéciales, semblent bien relever des mêmes principes de réglementation que les caisses de réserve des budgets locaux eux-mêmes. Aussi, rien ne semble s'opposer à ce que le fonds de renouvellement soit employé en valeurs, dans des conditions analogues à celles de la caisse de réserve, puisque les programmes de travaux ne sont pas imprévus et que les prélèvements doivent théoriquement être réalisés avant l'exécution. Mais il va de soi qu'en raison du maximum qu'il ne peut dépasser, il ne saurait s'accommoder de prêts comme la caisse de réserve, mais seulement de valeurs aisément négociables ou à échéances très rapprochées.

§ 4. L'ÉVOLUTION DES FONDS ET RÉSERVES ET LES BUDGETS ANNEXES

Les services autonomes. — L'institution de fonds de roulement et réserves, conséquence du principe posé par l'article 267 du décret de 1912, a été précédée de la création de multiples budgets annexes. Cet ordre, tout au moins pour le fonds de roulement, n'a pas toujours été suivi, et logiquement il ne s'impose pas.

L'article 267 vise les services autonomes. Ce terme s'entend ici de l'autonomie financière, c'est-à-dire de l'obligation théorique de faire face pour un service à ses dépenses avec ses seules ressources. Elle diffère essentiellement de l'autonomie budgétaire qui est le droit de l'organisme d'établir et d'arrêter son budget à sa guise, sauf un droit de contrôle variable plus ou moins étroit. L'autonomie budgétaire n'est en définitive qu'une partie de l'autonomie administrative qui peut être accordée à certains services publics (ports autonomes coloniaux qui rentrent dans la catégorie des établissements publics des colonies...). Il y a d'ailleurs des degrés multiples dans ces conceptions diverses de l'autonomie.

L'autonomie de l'article 267 se concrétise par l'existence d'un budget annexe au budget local (1). Les décrets d'institution des budgets annexes prononcent rarement (2) le mot d'autonomie, mais l'autonomie financière résulte en fait du groupement de l'ensemble des diverses opérations relatives à la gestion du service dans le budget annexe et de l'affectation des recettes du service à son équilibre. Il semble cependant qu'il eût été préférable que l'article 267 ne mentionnât

(1) L'expression de budget autonome est quelquefois appliquée à un budget annexe, mais c'est là un sens élargi.

L'art. 267 du décret de 1912 ne concerne pas les établissements publics coloniaux. Le texte organique de chaque établissement en fixe les règles financières. Exemple : le décret du 2 janvier 1914, instituant l'autonomie du port de Saïgon, indique que : le port autonome de Saïgon « est un établissement investi de la personnalité civile et soumis aux règles générales qui régissent dans les colonies la gestion des deniers publics. » (Art. 1).

(2) Cependant, les décrets des 2 mai 1904 et 21 juillet 1910, relatifs à l'assistance médicale indigène à Madagascar, emploient l'expression « budget autonome. » On peut citer d'autres exemples.

pas le caractère d'autonomie des services, qui peut en outre prêter à controverses.

L'utilité d'un fonds de roulement n'est pas moindre, en effet, pour une exploitation industrielle gérée au moyen d'un budget annexe que pour une exploitation industrielle incorporée au budget local. Les besoins auxquels il répond sont les mêmes dans les deux cas. Et c'est pourquoi la régie de l'opium et la régie des alcools en Indochine en ont été dotés. Il en est autrement des différentes réserves dont la caisse de réserve du budget tient la place. Certes, on peut concevoir la spécialisation d'une fraction de la caisse de réserve comme fonds de renouvellement des exploitations industrielles comprises au budget local, mais pratiquement cela ne s'impose pas. Et il n'y a pas plus lieu de scinder la caisse de réserve que le budget.

Il est, par contre, des entreprises pourvues d'un budget annexe et qui sont restées longtemps sans fonds de roulement. Le port de commerce de Dakar, dont le budget annexe remonte au décret du 18 février 1910, est demeuré sans fonds de roulement jusqu'à l'arrêté interministériel du 22 octobre 1925. Il n'a d'ailleurs pas encore de réserves. Sans doute, aussi, la nécessité en est-elle moins impérieuse.

Constitution de fonds et réserves pour chaque réseau. — Le fonds de roulement et le fonds de renouvellement des chemins de fer de l'Indochine sont subdivisés en autant de sections que de réseaux (arrêtés du gouverneur général de l'Indochine des 12 novembre, 9 décembre et 26 décembre 1914). En A. O. F., seul, le fonds de roulement est constitué par réseau. L'article 267 du décret de 1912 prévoit, en effet, qu'un fonds de roulement spécial et des réserves seront créés « pour l'exploitation de chaque réseau de chemin de fer... ». Au cours des discussions de la Commission de 1911, il avait été demandé « qu'il fût spécifié qu'un fonds de roulement serait constitué pour chaque réseau de chemin de fer ». Mais qu'entendre par réseau? En Indochine, il n'existe qu'un seul budget annexe, mais comprenant trois sections correspondant aux divisions de l'organisation ferroviaire. En A. O. F., on trouve

autant de budgets annexes que de voies ferrées distinctes. On peut donc considérer comme réseau tout groupement de lignes de chemins de fer ou même toute ligne dont l'organisation administrative permet d'isoler les résultats financiers. C'est là l'un des buts que préconisent les théoriciens des budgets industriels. Un budget annexe est certainement un critérium de l'indépendance d'un réseau, mais le budget annexe des chemins de fer de l'Indochine n'est, en fait, que le groupement de trois budgets annexes. En spécialisant les résultats, il est évident que l'on facilite la détermination des vices de l'exploitation. Cela doit-il avoir pour conséquence l'affectation à chaque réseau de fonds de roulement et de réserves propres? C'est, en effet, ce qu'indique l'article 267 et ce qui semble découler de la pratique industrielle où l'on multiplie les réserves. Il ne faudrait cependant point exagérer pour l'administration l'avantage d'une telle méthode. Les budgets annexes ne sont que des budgets d'exploitation... et de travaux complémentaires. Théoriquement, les fonds et réserves formés d'excédents budgétaires concrétisent les résultats de l'organisme pour une période donnée. Mais les fonds et réserves ne peuvent dépasser certains maxima, bien plus, pratiquement, ils reçoivent maints versements du budget général. Relativement au bilan, non pas de l'entreprise, mais même seulement de l'exploitation, ils n'ont aucune signification simple. Par suite, il importe assez peu, dans l'état de choses présent, qu'il y ait un seul ou plusieurs fonds pour chaque catégorie de besoins, surtout si les prélèvements opérés figurent aux budgets, ce qui permet la détermination des profits et pertes de chaque réseau.

L'exemple métropolitain. — Les fonds et réserves examinés correspondent, comme il a été dit, à deux séries de besoins : 1^o échapper aux règles budgétaires ; 2^o parer à diverses éventualités.

Il n'a été envisagé, dans le deuxième groupe, que le fonds de renouvellement et la réserve spéciale pour insuffisance de recettes, parfois aussi dénommée : « Réserve d'exploitation » (convention annexée à la loi du 3 avril 1909, relative

au chemin de fer de Djibouti à Addis-Ababa ; loi de finances du 13 juillet 1911 : chemins de fer de l'Etat); mais on peut évidemment multiplier ces réserves à l'exemple de l'industrie.

L'article 59 de la loi de finances du 29 avril 1926 institue, pour le budget annexe des poudres et salpêtres, un fonds d'amortissement destiné à subvenir aux dépenses de premier établissement et de renouvellement, résultant des besoins du service, autres que ceux imposés par la défense nationale, ces derniers ne pouvant aucunement avoir un caractère commercial et étant couverts par le budget général (1).

La loi de finances du 13 juillet 1911 prévoit (2), pour les chemins de fer de l'Etat, un fonds d'assurance contre l'incendie, un fonds d'assurance maritime, une réserve pour le réseau à voie étroite.

Mais il est une troisième catégorie de besoins qui est l'une des principales raisons du budget annexe : renseigner sur le coût du service.

Les budgets des chemins de fer coloniaux, ainsi qu'il a déjà été indiqué, ne sont que des budgets d'exploitation, tout au plus comprennent-ils les dépenses de renouvellement. Le budget des chemins de fer de l'Etat comporte une section constituant le budget de l'exploitation, une section relative aux opérations d'établissement. Les travaux à la charge de cette section se trouvent, d'ailleurs, résumés dans deux comptes : le compte de construction (travaux d'établissement); le compte des travaux complémentaires (travaux de parachèvement après mise en exploitation complète) (décret du 27 janvier 1914, décret du 9 février 1920). La loi de finances

(1) Loi du 29 avril 1926 : Art. 59 : « Les dépenses des exploitations industrielles et des poudres comprennent des annuités d'amortissement destinées à assurer les travaux de premier établissement et de renouvellement des bâtiments et de l'outillage.

« Les annuités successives constituent un fonds d'amortissement placé en dépôt, sans intérêt, au Trésor, et sur lequel sont effectués les prélèvements nécessaires pour l'exécution des dépenses.

« En cas d'insuffisance du fonds d'amortissement, les sommes nécessaires peuvent être fournies par un prélèvement autorisé sur le fond de réserve... »

(2) Voir la note relative à la suppression du budget annexe des chemins de fer de l'Etat à la fin du chapitre. Tout ce qui est indiqué concernant le réseau des chemins de fer de l'Etat doit être entendu, réserve faite des réformes intervenues ou à intervenir à la suite du décret-loi du 16 novembre 1926.

du 30 juin 1923 prévoit pour le budget des postes, télégraphes et téléphones inspiré des mêmes principes, la création d'un fonds d'amortissement des dépenses de premier établissement, constitué par les recettes de l'exploitation et visant à assurer sans à-coups la rémunération du capital restant à amortir et son amortissement.

On finit, en effet, dans tous les services, par perdre la mémoire des travaux de premier établissement exécutés sur budget d'emprunt ou même sur le budget local. Les services paraissent très satisfaits d'un budget d'exploitation se soldant par un léger excédent. Un budget annexe rappelle les résultats de trois ou quatre exercices, quand on atteint ce nombre, et, sur ces faits, on conclut à une exploitation prospère.

Dans l'état actuel de la réglementation coloniale, les dépenses d'emprunt doivent figurer à un budget spécial. Mais il en est différemment dans la métropole, pour les chemins de fer de l'Etat, les postes et télégraphes, dont les emprunts sont incorporés aux budgets annexes. L'adaptation aux colonies de cette méthode n'allégerait sans doute guère, pour le budget local qui devrait les acquitter, les charges des emprunts, si le budget annexe ne peut y subvenir par les recettes normales de l'exploitation, mais elles apparaîtraient à leur vraie place, là où elles ont pris naissance. L'inscription au budget annexe des dépenses de premier établissement et des charges qui en sont la conséquence serait, pour l'administration, en matière d'entreprises, la meilleure des garanties contre les enthousiasmes excessifs, mettant en évidence les « profits et pertes ». A défaut d'ailleurs, d'une transformation de la réglementation des budgets d'emprunt qui peut se heurter à d'importantes objections, il suffit qu'il soit produit au budget, tous les documents nécessaires pour dresser le bilan, et que ce bilan lui-même y apparaisse (1).

(1) Il est certain que la comptabilité en partie double facilite singulièrement l'établissement des bilans. Il ne s'agit d'ailleurs nullement là, d'opérations journalières, mais d'opérations transportées seulement à certaines dates, ou exceptionnellement dans l'intervalle et où peuvent jouer un très petit nombre de comptes. La texture du bilan, auquel on doit aboutir, quelle que soit la méthode de comptabilité employée, indique ces comptes.

Les textes relatifs aux entreprises de l'Etat donnent, à ce sujet, d'utiles indications (1).

Et il n'est pas douteux que la gestion des exploitations industrielles des budgets locaux, doit s'inspirer du mouvement d'industrialisation réalisé dans la métropole et qui ne cesse de se poursuivre (2).

(1) L'art. 81 de la loi de finances du 30 juillet 1923, concernant le budget annexe des P. T. T., dit :

« ... Sont annexés au compte définitif de chaque exercice :

« 1^o Un compte général d'exploitation...

« 2^o Un compte de dépenses de premier établissement...

« 3^o Un bilan du service des postes, télégraphes, téléphones, etc.

L'art. 60 de la loi de finances du 29 avril 1926, relatif au budget annexe du service des poudres, spécifie :

« Les comptes des fonds de réserve et d'amortissement, ainsi que le compte des profits et pertes de l'exploitation industrielle, sont annexés au bilan annuel du service des poudres. »

On trouvera les textes antérieurs à 1924 dans le « Règlement général sur la Comptabilité publique » du 31 mai 1862, mis à jour par Voguet.

(2) Le budget annexe des chemins de fer de l'Etat a été supprimé par décret-loi du 16 novembre 1926.

Le rapport de présentation indique :

« ... L'idée qui nous a guidés est qu'il est absolument nécessaire de libérer le plus grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat des cadres étroits et rigides d'un budget et d'une comptabilité analogues à ceux des services publics.

« En vue de concilier la souplesse que rendent nécessaires les variations si rapides et si importantes des conditions économiques générales avec le contrôle indispensable du Parlement, nous avons prévu l'approbation de ce budget par les Ministres des Travaux publics et des Finances, mais avec l'obligation (ainsi qu'il est indiqué plus loin) de rendre compte ensuite de la gestion du réseau devant les commissions compétentes des deux Chambres. Nous avons également supprimé le contrôle des dépenses engagées, qui n'a pas de raison d'exister dans un pareil organisme... »

L'art. 6 du décret précise, d'autre part :

« L'administration des chemins de fer de l'Etat effectue ses recettes et dépenses et tient ses écritures dans les formes commerciales en usage dans les grands réseaux de chemins de fer concédés... »

On ne saurait cependant préconiser de telles innovations pour les chemins de fer gérés par les administrations locales des colonies.

Tout d'abord, le réseau des chemins de fer de l'Etat se trouve placé, au point de vue du contrôle de son exploitation, dans des conditions particulières qu'indique le rapport au Président de la République :

« Placé par la convention ferroviaire du 28 juin 1921, dans le consortium des grands réseaux, le réseau de l'Etat ne peut prendre de décisions d'une certaine importance... sans en référer au comité de direction des grands réseaux. Si sa liberté se trouve restreinte de ce fait, de même d'ailleurs que celle des autres réseaux, du moins a-t-on l'assurance que les questions d'une portée vitale ne sont pas résolues sans avoir fait l'objet d'une étude en commun des réseaux, au grand bénéfice, d'ailleurs, de l'uniformisation des méthodes d'exploitation en France... »

Enfin et surtout continue le rapport de présentation :

« Si importantes que soient toutes ces considérations, nous aurions hésité à vous proposer le projet ci-joint, si, par le fait même de la convention ferroviaire du 28 juin 1921, l'exploitation du réseau de l'Etat ne cessait précisément, à partir du 1^{er} janvier 1927, d'être à la charge du Trésor.

« A partir de l'année prochaine, c'est au fonds commun, alimenté par tous les grands réseaux, qu'il appartiendra de combler le déficit du réseau de l'Etat, si déficit il y a. Ainsi, tout lien financier est rompu entre le contribuable et l'exploitation du réseau de l'Etat ; il ne subsiste plus que les liens généraux qui relient, par application de la convention de 1921, l'Etat avec l'ensemble des exploitations des grands réseaux réunis par le jeu du fonds commun.

« En contre-partie de l'autonomie financière qui va être concédée au réseau, et pour affirmer son caractère de réseau d'Etat, nous avons pensé qu'il convenait de renforcer le contrôle gouvernemental sur sa gestion... »

L'organisation nouvelle du réseau de l'Etat n'est donc pas un exemple dont l'administration peut s'inspirer aux colonies.

CHAPITRE II

Paiement des dépenses publiques et acquittement des redevables par chèques et virements de banque

§ 1. LES DIFFÉRENTS DÉCRETS COMPORTANT L'INTERVENTION DES BANQUES D'ÉMISSION DANS LES COLONIES

Le paiement des dépenses publiques. — Différents textes ont autorisé « le paiement des dépenses publiques par chèques et virements de banque » dans les colonies : décret du 7 mai 1920 (Martinique) ; décret du 19 septembre 1920 (Guyane), modifié par le décret du 2 juillet 1927 ; décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) ; décrets du 6 mai 1922 (A. O. F., Indochine, Réunion, Nouvelle-Calédonie) ; décret du 29 décembre 1922 (Cameroun) ; décret du 15 mai 1926 (Madagascar) ; décret du 10 février 1927 (A. E. F.). En réalité, il ne s'agit pas seulement, comme sont intitulés tous ces textes, du paiement des dépenses publiques, mais aussi de l'acquittement des redevables.

Certains de ces actes n'ont d'ailleurs fait que consacrer une pratique imposée par les dangers d'une inflation excessive de la circulation fiduciaire. Tel fut le cas de la Martinique, en présence des achats de plus en plus importants effectués pour le compte du ravitaillement métropolitain, entraînant des mouvements de fonds auxquels ni le trésor local, ni la banque d'émission n'auraient pu faire face (1). Et, plus

(1) Voir page 239, des indications sommaires sur les efforts faits par la Banque de la Guadeloupe pour réduire sa circulation fiduciaire et les charges que cette circulation entraîne. Le problème se pose, à très peu près, de la même manière, pour toutes les banques des vieilles colonies.

tardivement, celui de la Guadeloupe. L'existence d'un compte-courant entre la Banque de l'Indochine et le Trésor, rendait la question moins importante dans les pays de l'Union indochinoise.

Pour faciliter l'étude des décrets multiples, réglementant la matière dans les diverses colonies, il convient de séparer les textes antérieurs à 1927, des textes de 1927.

Textes antérieurs à 1927. — Les décrets du 6 mai 1922 (Afrique Occidentale, Indochine, Réunion, Nouvelle-Calédonie), 29 décembre 1922 (Cameroun), 15 mai 1926 (Madagascar) sont semblables. Ils le sont même tellement que, dans ceux concernant les colonies groupées en gouvernements généraux, il n'est fait mention que du trésorier-payeur (1) (trésorier général) et nullement des trésoriers particuliers (1) (trésoriers-payeurs) et, qu'à prendre le texte à la lettre, on pourrait croire que le paiement des dépenses publiques par chèques et virements de banque n'est autorisé que pour le comptable supérieur du groupe.

Ces actes ne se différencient du décret antérieur du 17 mars 1921 (Guadeloupe), que par un point. Le décret concernant la Guadeloupe est relatif seulement aux « fournitures diverses ou travaux exécutés pour le compte de l'Etat ou de la colonie... » Il a été ajouté aux autres : « les traitements et soldes des fonctionnaires civils et militaires, en service dans la colonie ».

Entre le décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) et ceux des 7 mai 1920 (Martinique) et 19 septembre 1920 (Guyane), ce dernier n'étant que la reproduction, *mutatis mutandis*, du texte de la Martinique, il existe de notables divergences se rapportant, presque uniquement, au paiement des mandats.

Tous ces actes s'inspirent d'ailleurs, si l'on en croit les considérants, de certains textes métropolitains.

On n'aura donc à comparer, pour cette série de textes, que les décrets des 17 mars 1921 (Guadeloupe) et 7 mai 1920 (Martinique) et à les rapprocher des actes métropolitains.

Concernant les virements de banque, le texte métropolitain

(1) Dénominations variables selon les groupes de colonies.

visé est le décret (Finances) du 20 juin 1916 relatif au paiement des dépenses de l'Etat et des départements, au moyen de virements de banque et de mandats-cartes postaux. Il existe cependant, au point de vue des virements de banque, entre cet acte et les décrets concernant les colonies, des différences essentielles.

L'article 1 du décret du 20 juin 1916 dit en effet :

« Les créanciers de l'Etat et des départements qui ont un compte de dépôts de fonds ouvert à leur nom..., soit à la Banque de France ou dans une banque possédant elle-même un compte à la Banque de France, peuvent, sous les conditions indiquées au présent décret, obtenir paiement de leur créance, *sans avoir à se déplacer ni à donner personnellement quittance*, par simple virement comportant inscription de la somme due au crédit de leur compte de dépôt. »

Et les articles 1 et 3 du décret du 7 mai 1920 (Martinique) :

« Art. 1. — La Banque de la Martinique est autorisée à inscrire au crédit de ses correspondants, le montant des mandats de dépense... qui lui sont présentés dûment revêtus du visa du trésorier-payeur de la colonie. »

« Art. 3. — Les mandats payés dans les conditions ci-dessus portent, *outre l'acquit du créancier réel...* »

On aperçoit la dissemblance.

Mais le décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) et, en conséquence, tous les actes postérieurs, s'éloignent encore davantage du texte métropolitain :

« Art. 1. — La Banque de la Guadeloupe est autorisée à inscrire au crédit de ses titulaires de comptes-courants, le montant des bons de virement à eux délivrés par le trésorier-payeur de la colonie, en contre-valeur des mandats de dépenses dûment acquittés, concernant... »

Il résulte de cette disposition et cela a été voulu que : 1^o les mandats ne peuvent être remis par les créanciers à la banque ; 2^o qu'ils doivent être acquittés par les créanciers réels au Trésor dans les conditions ordinaires ; 3^o qu'il leur est remis en paiement des bons de virement.

L'avantage de cette manière de procéder est pour les créanciers assez minime (1), il consiste seulement à n'avoir

(1) Il est si peu important que, dans certaines colonies (exemple : Cameroun) ce mode de paiement est à peu près délaissé.

pas à opérer le comptage des espèces au Trésor et à la banque, ni le transport des fonds du Trésor à la banque.

La méthode adoptée à la Guadeloupe est ainsi justifiée dans le rapport de présentation du décret :

« Le gouverneur de la Guadeloupe, après entente avec le service du Trésor et l'administration de la banque locale, a demandé de substituer au paiement direct des mandats par la Banque de la Guadeloupe, l'usage de bons de virement délivrés par le trésorier-payeur de la colonie au profit des créanciers de l'Etat ou de la colonie, afin de prévenir des difficultés susceptibles de se produire, tant pour la validité de la quittance que pour les cessions et les oppositions. »

Le décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) n'a fait que reprendre le projet de la colonie. Et les modifications apportées sont, en réalité, basées sur une interprétation erronée des textes relatifs à la signification du « Vu bon à payer » du trésorier-payeur et de la loi du 9 juillet 1836 sur les saisies-arrêts et oppositions, prescrivant que toutes significations de cession ou de transport doivent être faites, sous peine de nullité, entre les mains des payeurs sur les caisses desquels les mandats sont délivrés.

Le sens du « Vu bon à payer » du trésorier-payeur est indiqué par les articles 355 et 356 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, reproduits à très peu près, par les articles 142 du règlement du 14 janvier 1869 sur la comptabilité du département des colonies et 234 du décret du 31 décembre 1912, et les formalités concernant les saisies-arrêts par l'article 148 du décret du 31 mai 1862 et l'article 228 du décret de 1912. Il n'y a place là à aucune ambiguïté.

D'ailleurs, il était possible d'introduire toute précision dans le décret (Finances-Colonies) du 17 mars 1921 (Guadeloupe), de façon à éviter une contradiction quelconque avec les règlements de comptabilité, qui ne sont souvent que des décrets.

L'article 3 du décret métropolitain du 20 juin 1916 ne laisse subsister aucun doute :

« Après avoir reconnu la régularité des pièces produites, fait application, le cas échéant, des oppositions ou autres empêche-

ments, et contrôlé la concordance entre la désignation du titulaire du mandat et celle du titulaire du compte à créditer, le comptable appose sur le titre de paiement la mention datée : « Vu bon à payer » et arrête en toutes lettres sur ce titre la somme nette à porter au crédit du compte. »

L'article 7 du même décret précise encore la question des oppositions.

« Aucune saisie-arrêt ou opposition, aucun transport ou cession, aucune signification ayant pour objet d'arrêter le paiement de la créance ne peuvent avoir d'effet, en ce qui concerne la somme portée à la lettre d'avis d'ordonnance ou au mandat, s'ils interviennent après que le comptable a revêtu ce titre de la mention « Bon à payer. »

Et si l'on peut assurer le paiement conformément au décret du 20 juin 1916, sans que le créancier soit tenu de donner personnellement quittance, on conçoit que la question de la validité de la quittance du créancier réel dans le cas du décret du 7 mai 1920 (Martinique) ne doive point offrir de bien grosses difficultés.

Mais on a étendu les dispositions du décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) à d'autres colonies.

Or, l'article 11 du décret du 16 mai 1900, portant prorogation du privilège de la Banque de l'Indochine, lui impose de se charger, « sur la demande du Ministre des Colonies », du « service de la trésorerie dans les colonies et protectorats où sont établies ses succursales ».

Le même article se retrouve dans le décret du 29 juin 1901, accordant à la Banque de l'A. O. F. le privilège d'émission (art. 13).

En exécution de l'article 11 du décret du 16 mai 1900, la Banque de l'Indochine s'est engagée :

« à faire effectuer par ses succursales et agences, dans les villes où il n'existe pas de payeur du Trésor et où elle possède des établissements, le paiement des mandats qui auraient été revêtus préalablement d'un « Vu bon à payer » des agents autorisés. (1) (Circulaire comptabilité publique n° 2859 du 19 juin 1900). »

L'article 9 de la convention du 1^{er} juillet 1925, annexée à

(1) Voir page 242.

la loi du 22 décembre 1925, créant la banque d'émission de Madagascar, est encore plus important :

« La banque procédera sans frais à l'encaissement des sommes versées au compte-courant du Trésor, au recouvrement des traites et chèques tirés ou passés à l'ordre des comptables du Trésor, au paiement des mandats revêtus du « Vu bon à payer » des agents autorisés, à leur règlement par virement au profit des créanciers qui ont des comptes ouverts, soit à la banque soit dans un établissement de crédit lui-même titulaire d'un compte à la banque, et enfin au paiement des chèques et virements émis par les comptables publics sur le compte-courant du Trésor. »

Il est difficile d'apercevoir les raisons, après ces textes et ceux qui seront ultérieurement cités au cours de ce chapitre, qui ont fait adopter pour l'Indochine et Madagascar le procédé du décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe). Si d'ailleurs la réduction de la circulation fiduciaire importe à tous, la banque d'émission y trouve également un intérêt capital.

Le décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) vise des bons de virement remis en paiement au trésor. Le décret métropolitain du 20 juin 1916 mentionne des bons de prélèvement échangés au Trésor, contre les mandats acquittés par virements. Les bons de prélèvement servent de contre-valeur des mandats réglés par la Banque de France, à l'appui du compte courant du Trésor à la Banque. Les bons de virement sont les seuls titres permettant d'effectuer les virements, et les différents décrets concernant les colonies n'instituent d'ailleurs que des embryons de comptes-courants, à règlements très rapprochés.

Le décret métropolitain du 20 juin 1916 s'applique également aux créanciers qui possèdent un compte de dépôt de fonds dans une banque possédant un compte-courant à la Banque de France. Dans les colonies régies par des textes imités de celui de la Guadeloupe, le Trésor ne peut évidemment délivrer un bon de virement que pour la banque d'émission avec laquelle il peut périodiquement régler ses opérations. Mais on pourrait concevoir une extension semblable à celle du décret métropolitain, à la Martinique, où la Banque reçoit les mandats de dépenses publiques. Les articles 1 et 3 du

décret du 7 mai 1920 (Martinique) ne paraissent point le permettre. On remarquera encore, à ce sujet, combien le décret du 15 mai 1926 (Madagascar) (1) tient peu compte des facilités consenties par l'article 9 précité de la convention du 1^{er} juillet 1925.

Les textes de 1927. — L'année 1927 paraît marquer le début d'une évolution assez nette de la réglementation des paiements des dépenses publiques par virements de banque. Il semble que l'on ait rompu avec la méthode consistant à étendre aux diverses colonies le texte si imparfait du décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe).

Le décret du 10 février 1927 (A. E. F.) est, en effet, contrairement aux actes que l'on vient d'étudier, à très peu près la reproduction, *mutatis mutandis*, du décret métropolitain du 20 juin 1916, pour ce qui est des paiements par virements de banque.

Les articles 1 et 2 précisent ainsi le domaine des opérations :

« Art. 1. — Les créanciers de l'Etat, du budget général et des budgets locaux qui ont un compte de dépôt de fonds ouvert à leur nom à la banque de l'Afrique occidentale ou dans une banque possédant elle-même un compte à la banque de l'Afrique occidentale peuvent, sous les conditions indiquées au présent décret, *obtenir paiement de leur créance sans avoir à se déplacer ni à donner personnellement quittance, par simple virement* comportant inscription de la somme due au crédit de leur compte de dépôt.

« Art. 2. — Ces paiements par virement sont applicables aux *sommes mandatées sur la caisse des trésoriers-payeurs* ou sur celles de leurs préposés... »

Ainsi sont visés : concernant les paiements, toutes les sommes mandatées ; relativement aux établissements, la banque d'émission et toutes les banques y ayant un compte ; pour ce qui est de la procédure, le simple virement sans acquit du créancier réel.

Les objections soulevées précédemment, pour la validité de la quittance et les oppositions, ont été résolues selon le

(1) La banque de Madagascar s'est, en fait, entendue avec le Trésor et les administrations de la colonie pour « l'application pratique » du décret du 15 mai 1927.

texte métropolitain et les mêmes formalités de virement ont été adoptées :

« Art. 5. — ... L'établissement qui a le compte en dépôt dans ses écritures porte sur le titre de paiement une mention dûment signée constatant que la somme due a été inscrite au crédit du compte indiqué.

« Le mandat ou l'ordre de paiement ainsi annoté est renvoyé au comptable, soit directement par la banque de l'Afrique occidentale française, soit par son intermédiaire s'il s'agit d'un virement effectué par une autre banque. Dans ce dernier cas, la banque de l'Afrique occidentale française crédite la banque intéressée et certifie cette opération sur le titre de paiement... »

L'article 7 mentionne des « bons de virement » reçus par la Banque de l'Afrique Occidentale, vraisemblablement délivrés contre remise des mandats payés, encore que le texte n'ait pas cru, contrairement à la rédaction métropolitaine, devoir le spécifier. Ces bons de virement ont donc la même signification que les bons de prélèvement remis selon le décret de 1916 à la Banque de France et diffèrent en conséquence des bons de virement employés dans la plupart des autres colonies.

Dans le but de propager l'emploi des paiements par virements de banque, l'article 5 indique :

« Les mandats payés par virement sont exonérés de l'impôt du timbre. Ils sont revêtus, par le comptable-payeur, de la mention « Exempt de timbre, paiement par virement. »

Il s'agit de l'impôt du timbre-taxé, spécial à la colonie.

Un décret du 2 juillet 1927 a modifié le décret déjà examiné du 19 septembre 1920 (Guyane).

« Les mandats payés seront dispensés de la formalité de l'acquit du créancier réel. Ils seront simplement signés du directeur de la banque et revêtus d'un cachet portant indication du numéro du compte auquel leur montant aura été appliqué. »

C'est là le seul changement réalisé. Il existe, par suite, entre le décret relatif à l'A. E. F. et la réglementation de la Guyane, de notables différences quant au nombre des établissements de crédit intéressés et aux catégories de paiements.

L'acquittement des redevables. — Pour ce qui est de l'utili-

sation des chèques, le texte métropolitain, visé par les différents décrets examinés, est l'arrêté ministériel (Finances) du 5 mai 1916 autorisant l'acquittement par chèques, des contributions directes, taxes assimilées et autres taxes dont le recouvrement est confié aux percepteurs. Cet arrêté a d'ailleurs été suivi de trois autres, du 28 juillet 1916, autorisant l'emploi du chèque : le premier, pour la libération des impôts et produits des monopoles perçus par les receveurs des contributions indirectes ; le second, pour l'acquittement des droits, taxes et recettes accessoires, payables aux receveurs des douanes ; le troisième, pour la libération des droits et produits dont le recouvrement est effectué par les receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre. Ces différents actes permettent le chèque émis à l'ordre du comptable, et barré au nom de la Banque de France, et précisent, dans certains cas, les mesures à prendre pour éviter la remise des actes ou pièces soumis à l'enregistrement, ou la livraison des marchandises (droits de douane) avant que le paiement du chèque ne soit assuré.

Les textes coloniaux, exception faite de celui de l'A. E. F., sont uniformes au sujet de l'acquittement par chèques.

Le décret du 7 mai 1920 (Martinique) ne prévoit que « les chèques sur la Banque de la Martinique, visés par le directeur de cet établissement, ou les effets souscrits directement par lui », c'est-à-dire dont le paiement ne présente aucune incertitude. Il était difficile, à ce point de vue, d'être aussi libéral aux colonies que dans la métropole.

Le décret du 10 février 1927 (A. E. F.) présente cependant une amélioration.

Tandis que tous les actes antérieurs portent :

« Le trésorier-payeur de... est autorisé à recevoir en paiement... les chèques... »

Le décret du 10 février 1927 dit :

« *Les comptes du Trésor et ceux des autres services financiers sont autorisés à recevoir, en payement des droits et impôts dont le recouvrement leur incombe, les chèques...* »

Les règlements entre le Trésor et les banques d'émission. —

Relativement au règlement des opérations entre la banque et le Trésor, le décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe) a simplifié le texte du décret du 7 mai 1920 (Martinique) et précise que « le règlement sera effectué par compensation, entre les bons de virement reçus par la banque et les chèques encaissés par la trésorerie ». En fait, il n'y a pas là une innovation, car, si le décret du 7 mai 1920 (Martinique) envisage séparément la liquidation des deux sortes d'opérations, on se trouve cependant dans un cas de compensation légale (articles 1290 et 1291 du Code Civil).

La nécessité de règlements mensuels ou plus fréquents s'impose à la Martinique (décret du 7 mai 1920), à la Guyane (décrets des 19 septembre 1920 et 2 juillet 1927), en A. E. F. (décret du 10 février 1927 qui prévoit seulement des règlements mensuels), afin de ne pas permettre à la banque, qui effectue le paiement des mandats, de conserver trop longtemps les pièces de dépenses et retarder ainsi la comptabilité budgétaire. Mais, dans les autres colonies, on n'a, semble-t-il, eu d'autre but que d'éviter l'existence d'un compte-courant de quelque importance, entre la banque et le Trésor, là surtout, où l'on avait antérieurement refusé d'en créer un. Le règlement par versements au Trésor à Paris ou par traites du Caissier-payeur central à Paris peut se révéler intéressant, mais on n'aperçoit pas la nécessité de compensations aussi fréquentes et particulièrement de paiements en billets ou numéraire où existe un compte-courant. C'est le cas de l'Indochine, c'est aussi celui prévu pour Madagascar. C'est seulement depuis une date récente, postérieure au décret du 17 mars 1921 (Guadeloupe), celui de la Guadeloupe.

En résumé, on n'a pris, pour les textes antérieurs à 1927, aux exemples métropolitains, que les deux idées de paiement des dépenses publiques par virements de banque et d'acquittement des redevables par chèques, mais les procédés d'exécution n'ont que peu de rapports.

Les scrupules juridiques et non fondés d'ailleurs, de la colonie de la Guadeloupe, ont abouti à un système qui, aux yeux des usagers, en diminue singulièrement l'attrait et, par conséquent, l'efficacité.

Enfin, l'uniformité que l'on a voulu réaliser, en étendant le texte si rigide de la Guadeloupe, n'a pas tenu compte de particularités essentielles.

L'année 1927 marque, en tout cas, un changement d'orientation qui semble devoir aboutir au remaniement ou au remplacement de tous les textes antérieurs.

* * *

§ 2. LE DÉCRET DU 28 OCTOBRE 1922 (Madagascar)

Il convient d'étudier assez brièvement le décret du 28 octobre 1922 « autorisant l'ouverture de comptes de dépôts de fonds dans les écritures du trésorier-payeur de Madagascar », pris à une époque où n'existait pas encore de banque d'émission dans l'île et dont l'abrogation, depuis la création de la banque de Madagascar, a été sérieusement envisagée.

Le rapport de présentation s'exprime ainsi sur les buts du décret :

« ... Au moyen du projet de décret ci-joint, on arrive au même résultat que par les divers décrets examinés au paragraphe précédent, en autorisant le trésorier-payeur de Madagascar à ouvrir, dans ses écritures et dans celles des préposés du Trésor de la colonie, des comptes de dépôts de fonds sans intérêt aux établissements de crédit (ainsi qu'aux sociétés et aux particuliers patentés, dans certaines conditions).

« Cette mesure a pour effet de diminuer les mouvements de fonds entre la trésorerie de Tananarive et les paieries..., également les paiements en numéraire, en facilitant les règlements en écritures au moyen de virements et de chèques, pour ce qui est, à la fois, des dépenses incombant à l'Etat ou aux budgets locaux et des recettes provenant des impôts.

« La réforme envisagée aura, d'autre part, comme conséquence de procurer des ressources au Trésor, sans cependant immobiliser dans les caisses publiques des capitaux trop considérables dont l'utilisation par les établissements de crédit pourrait mieux servir l'intérêt général.

« Il est à remarquer, en effet, qu'une limitation à l'ouverture des comptes de dépôts résulte de ce fait que les fonds versés ne rapporteront aucun intérêt et que, de plus, les sociétés et particuliers présentés ne pourront confier leurs disponibilités au Trésor

que dans les places désignées par arrêté du gouverneur général où il n'existe pas d'établissement de crédit. »

Le décret du 28 octobre 1922 est inspiré des mêmes textes métropolitains que les décrets précédemment examinés sur les virements de banque et chèques.

Le décret métropolitain du 20 juin 1916 concernait également le paiement des dépenses de l'Etat et des départements, au moyen de virements, aux « créanciers de l'Etat et des départements qui ont un compte de dépôt de fonds ouvert à leur nom... à la Caisse centrale du Trésor public ou dans une trésorerie générale... ». Le décret du 28 octobre 1922 en est une adaptation assez étroite, à la différence de la plupart des décrets de la même époque déjà étudiés. Mais la réglementation résultant du décret du 28 octobre 1922 ne concurrence point l'organisation bancaire. Elle la complète, permettant l'ouverture de comptes, tant dans les écritures du trésorier-payeur, que dans celles de ses préposés, aux établissements de crédit, tandis que les sociétés et particuliers patentés ne peuvent obtenir de comptes de dépôts au Trésor que dans les places où n'existe pas d'établissement de crédit.

L'article 5 dispose :

« Les comptes ouverts au Trésor, aux établissements de crédit, sont en outre crédités du montant des mandats et ordres de paiement qui leur sont remis par les créanciers des budgets énumérés ci dessus, préalablement revêtus de la mention datée « Vu bon à payer » du comptable intéressé, de l'acquit du créancier réel, des timbres-quittance et d'un cachet apposé par l'établissement de crédit indiquant le numéro du compte bancaire auquel ils ont été appliqués... »

L'alinéa final de l'article relatif aux titres de paiement, non retournés au Trésor à la clôture de l'exercice, a été implicitement abrogé par le décret du 19 janvier 1924, qui a institué une nouvelle réglementation pour les restes à payer sur exercices clos.

L'article 7 expose un mode de paiement différent :

« Les créanciers des budgets de l'Etat ou des budgets locaux qui ont un compte de dépôt ouvert, soit à la caisse du trésorier-payeur, soit à la caisse d'un préposé du Trésor, peuvent obtenir paiement

de leur créance sans avoir à se déplacer, ni à donner personnellement quittance, par simple virement comportant inscription de la somme due au crédit de leur compte de dépôt. »

L'article 5 applique le système de paiement des mandats par les banques, adopté par le décret du 7 mai 1920 (Martinique), mais étendu à tous les établissements de crédit qui ont un compte-courant ouvert au Trésor, permettant ainsi le règlement des opérations.

L'article 7, à l'exemple du décret métropolitain du 20 juin 1916, accepte les paiements par simple virement, sans que le créancier ait à donner personnellement quittance, mais seulement pour les créanciers qui ont un compte au Trésor. En raison des conditions imposées à l'ouverture de comptes aux sociétés et particuliers patentés, le procédé courant est celui de l'article 5 (paiement par les banques, acquit du créancier réel).

Concernant l'acquittement des redevables, l'article 6 décide :

« Les comptes de dépôts sont débités des retraits de fonds opérés par effets directement souscrits par les titulaires des comptes ou par chèques tirés sur les établissements de crédits, visés au préalable par le directeur de l'établissement. Les effets et chèques de l'espèce ne peuvent donner lieu à tirage de place à place.

« Les comptes sont également débités des ordres de recette émis contre les titulaires des comptes après que ceux-ci ont été avisés de ces débits. »

C'est un système semblable à celui adopté pour les autres colonies, mais étendu à toutes les banques ayant un compte au Trésor et aux particuliers dans certaines places.

La disposition finale du premier alinéa de l'article 6 n'a d'autre but que de ne pas faire perdre au budget local les recettes des taxes perçues sur les mandats d'articles d'argent.

L'article 10 dit encore :

« Les comptables du Trésor et ceux des autres services de la colonie sont autorisés à recevoir, en paiement des droits et impôts dont le recouvrement leur incombe, les chèques et effets souscrits par les redevables titulaires d'un compte de dépôts de fonds.

« Les chèques présentés dans ces conditions aux comptables des services financiers autres que ceux du Trésor doivent, au préa-

lable, avoir été visés par le comptable chez lequel est ouvert le compte tiré. Tout visa préalable d'un effet ou d'un chèque doit faire l'objet d'une inscription, sur le compte intéressé, par le comptable du Trésor. »

On a ainsi étendu l'emploi de chèques non seulement aux recouvrements directement effectués par le Trésor, mais encore à tous les comptables des services financiers, exemple dont s'est inspiré depuis l'A. E. F. dans son décret du 10 février 1927.

L'acceptation des chèques tirés sur les établissements de crédit implique l'existence, au Trésor, d'un solde créditeur suffisant au compte-courant ouvert à la banque. Par suite de la nature des relations entre les banques d'émission et l'administration, il en est différemment des chèques émis par application des décrets relatifs à l'acquittement des redevables dans les différentes colonies, examinés précédemment.

Après la création de la Banque d'émission de Madagascar, on a songé à abroger le décret de 1922.

Si l'article 9, précédemment cité, de la convention du 1^{er} juillet 1925 oblige la Banque de Madagascar à procéder au paiement des mandats de dépenses publiques, il ne lui en réserve pas le droit exclusif, puisque c'est une des charges imposées à la Banque. Par suite, le décret du 28 octobre 1922 et celui du 15 mai 1926 peuvent coexister.

En fait, le Trésor retire du décret de 1922 l'avantage de se procurer des ressources. Mais étant donné l'aisance du budget local, l'importance de la caisse de réserve, il ne peut en résulter quelque utilité que pour le budget colonial. Par contre, la colonie a la charge du fonctionnement du service des comptes de dépôts. Le nombre des places où a été ouvert le compte « Dépôts de fonds des établissements de crédit et des particuliers » et où la Banque de Madagascar n'est pas représentée est d'ailleurs des plus réduits et, pratiquement, il n'y est effectué, à très peu près, aucune opération.

Mais le décret du 15 mai 1926, autorisant le paiement des dépenses publiques par chèques et virements de banque à

Madagascar est insuffisamment adapté à son but (1), et l'abrogation du décret de 1922 aboutirait théoriquement à une régression des facilités accordées. Il est vrai que la pratique entraînerait à modifier le texte de 1926 et à y incorporer quelques-unes des idées du décret de 1922, ou plus simplement à imiter l'A. E. F., ce que l'article 9 de la convention du 1^{er} juillet 1925 rend d'ailleurs facile (2-3).

* * *

§ 2. LE DÉCRET DU 30 JUIN 1921 (Agence Economique de l'Indochine)

On dira seulement quelques mots du décret du 30 juin 1921 relatif au règlement par la Banque de l'Indochine, des dépenses faites par l'Agence économique de l'Indochine.

L'article 1 est ainsi conçu :

« Par dérogation aux articles 254 (dépenses effectuées hors de la colonie) et 255 (transmission des pièces justificatives des paiements, régularisations) du décret du 30 décembre 1912 et aux articles 16 à 21 du décret du 29 juin 1919 susvisés (Agence générale des colonies), les dépenses faites par l'Agence économique de l'Indochine en France ou à l'étranger, pour le compte du budget général de l'Indochine ou de ses annexes et des budgets locaux ou municipaux, pourront être acquittées par l'intermédiaire de la Banque de l'Indochine, sous réserve de régularisations ultérieures dans la colonie sur production des pièces justificatives. »

Tout d'abord, il convient de remarquer que si le décret

(1) Voir page 385, note 1.

(2) Voir page 384, l'article 9 de la convention.

(3) La législation métropolitaine en matière de paiements par virements a d'ailleurs quelque peu évolué :

La loi du 31 décembre 1924, modifiée par la loi du 28 février 1925, a décidé que : « Les paiements faits par l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics, aux adjudicataires de fournitures ou de travaux *devront être faits* par mandats de virement sur le compte de l'adjudicataire (art. 9). D'où le décret du 1^{er} mars 1925.

Et la loi du 3 août 1926, portant ouverture de crédits supplémentaires et création de nouvelles ressources fiscales pour la couverture de ces dépenses et la dotation d'une caisse d'amortissement, a disposé que :

« Tout règlement de services ou de fournitures fait par les administrations de l'Etat, des départements et des communes, supérieur à 3.000 fr., sera réalisé par virement au crédit des intéressés sur le compte qu'ils devront avoir au service des chèques postaux ou chez les comptables du Trésor. » (Art. 35). Le but poursuivi est suffisamment indiqué par le titre de la loi.

de 1921 examiné déroge, relativement à la procédure du paiement, au décret du 29 juin 1919 concernant l'agence générale des colonies, il n'abroge pas, semble-t-il, les dispositions de ce même décret, relatives à la compétence des différentes agences économiques en matière de marchés. Par suite, l'article 18 du décret de 1919 (1) sur la répartition de compétence en matière de passation des marchés demeure toujours en vigueur.

Le domaine d'application du décret de 1921 apparaît donc, en conséquence, des plus restreints.

Mais le décret de 1921 déroge seulement à quelques articles du décret financier de 1912. Il ne s'affranchit pas des principales règles de la comptabilité publique, celles concernant les oppositions, par exemple, auxquelles il a été fait allusion précédemment dans ce chapitre.

L'article 1 du décret est donc en lui-même insuffisant et les modalités des paiements qui permettront à la fois, et d'atteindre le but visé, et de respecter certains principes de la comptabilité publique doivent être indiquées.

C'est pourquoi l'article 3 du décret précise :

« Les conditions d'application du présent décret seront ultérieurement réglées dans le détail par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement qui sera soumis à l'approbation du Ministre des Colonies et du Ministre des Finances. »

Il convient donc d'attendre ce texte avant de se prononcer sur la réforme.

(1) Voir page 208.

TITRE IV

LE RENFORCEMENT DU CONTROLE

CHAPITRE I^{er}

Contrôle parlementaire ⁽¹⁾

LES ARTICLES 161, 162, 163, 166 DE LA LOI DE FINANCES DU 30 JUIN 1923

Origine. — L'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 décide :

« Les comptes définitifs des colonies, dont les emprunts sont garantis par l'Etat, sont soumis chaque année à l'approbation des Chambres. »

Disposition reproduite à l'article 319 du décret financier de 1912.

En 1910, dans le rapport sur le budget général, M. Messimy demandait :

« Qu'au moment où il dépose le projet de budget, le gouvernement présente en même temps tous les budgets des colonies pour l'année courante, ainsi que les comptes définitifs du précédent exercice, et un avant-projet sommaire des budgets de l'année suivante. »

En 1911, le gouvernement lui-même proposa, lors des discussions qui aboutirent finalement au vote des articles 125, 126 et 127 de la loi de finances du 13 juillet 1911, le texte suivant :

« Ces budgets et ces comptes (des colonies) sont communiqués chaque année au Parlement, en même temps que le projet de budget du Ministère des Colonies. »

On retrouve la trace de ces préoccupations dans la premier alinéa de l'article 71 du décret financier de 1912 :

(1) Modifications au décret du 30 décembre 1912 : articles 71 et 319. Loi de finances du 30 juin 1923, articles 161, 162, 163, 166.

« Les budgets sont rendus publics par la voie de l'impression et communiqués au Parlement »,

que le commentaire de l'article 71 explique ainsi :

« ... Conformément au vœu plusieurs fois formulé par le Parlement, il est spécifié que tous les budgets lui soient communiqués. »

Le rapport de M. Lucien Hubert, sénateur, du 29 mars 1923, sur le budget du Ministère des Colonies, reprit, après les longues années de guerre, la question du contrôle parlementaire.

« Il nous appartient de réclamer une application plus exacte de la loi, en exigeant une compréhension plus nette de la pensée du législateur de 1907.

« Les raisons qui nous pressent aujourd'hui d'agir dans le domaine économique, non seulement commandent cette attitude, mais nous obligent encore à débattre même la question de l'extension de nos prérogatives et du perfectionnement de nos moyens de contrôle.

« Nous pouvons nous demander d'abord, alors que, par application de la loi du 13 avril 1900, la métropole peut être appelée, par suite de mauvaise gestion, à accorder son aide financière à une colonie quelconque, ou fondée inversement à lui réclamer une participation aux dépenses militaires, pourquoi n'est pas rendu applicable à l'ensemble de nos possessions le régime de la loi de 1907 ?

« Nous pourrions imaginer, ensuite, une pratique calquée, en ce qui concerne les budgets locaux, sur celle qui permet la communication aux Chambres des rapports établis, sur l'exécution du budget de l'Etat, dans les conditions fixées par la loi de finances du 13 juillet 1911, tant par les contrôleurs des dépenses engagées que par les corps de contrôle des divers départements ministériels.

« Elle donnerait à nos commissions le moyen de se renseigner sûrement sur la gestion des finances coloniales, à l'aide des études périodiques fournies par les contrôleurs financiers de nos gouvernements généraux (Indochine, Afrique Occidentale, Madagascar) et des enquêtes menées sur place, dans le contact avec les réalités et la discussion avec les services, par l'Inspection des Colonies au cours de ses missions... »

Dans la deuxième séance du 22 juin 1923 du Sénat, le rapporteur du budget du Ministère des Colonies s'exprimait d'autre part ainsi :

« ... La conséquence, c'est que le budget métropolitain ne pou-

vant fournir l'aliment nécessaire au développement colonial, et le budget local ne le faisant pas davantage, nous avons alors recours fatalement au système des emprunts.

« Ceci dit, vous comprenez l'utilité, la nécessité d'étudier les budgets locaux. »

Examen des articles. — L'accord réalisé entre le département des Colonies et la Commission des Finances, aboutit au dépôt, puis au vote des articles 161, 162, 163 et 166 de la loi de finances du 30 juin 1923.

Ces articles sont ainsi conçus (1) :

« **Art. 161.** — Les comptes définitifs des colonies à gouvernements généraux seront soumis annuellement à l'approbation des Chambres dans l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

« **Art. 162.** — Les rapports des contrôleurs financiers des gouvernements généraux et de l'inspection des colonies, sur l'exécution et la situation des budgets généraux, sont communiqués aux commissions des finances des deux Chambres.

« **Art. 163.** — Dans les trois mois de chaque année, le Ministre des colonies adressera aux commissions des finances des deux Chambres un état des missions confiées par les gouverneurs et gouverneurs généraux des colonies, sur les fonds des budgets locaux. Ces états devront faire

(1) Le 29 juin 1923 fut voté par la Chambre, un texte amendé par M. Boineuf, mais que le Sénat n'adopta point, qui étendait les dispositions des articles examinés à tous les comptes définitifs des colonies, imposant la communication des documents aux commissions des finances et des colonies qui devaient en faire rapport aux assemblées.

Art. 161. — Les comptes définitifs des colonies seront soumis annuellement à l'approbation des Chambres dans l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

Art. 162. — Les rapports des contrôleurs financiers des gouvernements généraux, les états annuels dressés par les contrôleurs des dépenses engagées en application des articles 375 et 376 du décret financier du 30 décembre 1912 et les rapports de l'inspection des Colonies sur l'exécution et la situation des budgets généraux et locaux sont communiqués aux commissions des colonies et des finances des deux Chambres.

Art. 163. — Dans les trois mois de chaque année, le Ministre des Colonies adressera aux commissions des finances et aux commissions des colonies des deux Chambres.

. (le reste conforme).

Art. 166. — § 1, conforme. § 2. Ces budgets seront examinés par la commission des colonies de la Chambre et par celle du Sénat, qui en feront rapport à l'une et l'autre Assemblées.

ressortir l'objet de la mission, sa durée et les dépenses qu'elle a entraînées.

« Art. 166. — Les budgets généraux et locaux des colonies sont rendus publics par la voie de l'impression et communiqués au Parlement dans le 1^{er} semestre de l'exercice auquel ils se rapportent. »

Les articles 161, 162, 166 sont commentés comme suit, dans le rapport sur le budget général de M. Henry Béranger, sénateur, du 29 mars 1923 :

« Les budgets locaux des colonies se comportent, vis-à-vis du budget de l'Etat, comme des vases communicants. Certains reçoivent des subventions, quelques-uns concourent par voie de subventions aux dépenses militaires afférentes à leur corps d'occupation. Mais même ceux-là sont loin de pourvoir à la totalité des frais qu'ils occasionnent à la métropole.

« Le Parlement doit donc être renseigné sur l'établissement, l'exécution et les résultats des budgets locaux des colonies. Sans doute il ne saurait être question de soumettre ces budgets au vote des Chambres. Cette procédure s'adapterait mal, dans le temps et dans l'espace, aux conditions de la vie financière des colonies.

« Mais le respect de ces conditions ne saurait exclure le contrôle que le Parlement a le devoir d'exercer sur la gestion des finances locales de notre empire d'outre-mer. La condition indispensable à l'accomplissement de ce devoir consiste dans la communication aux Chambres, des budgets approuvés, avant qu'ils aient été mis en vigueur, c'est-à-dire avant l'ouverture de l'exercice.

« La loi du 30 janvier 1907 avait fait une obligation au gouvernement, de soumettre au Parlement, les comptes définitifs des budgets afférents aux colonies ayant fait appel à l'aide financière de l'Etat. Cette mesure est étendue à l'ensemble de nos possessions coloniales constituées en gouvernements généraux, et un délai est fixé à l'administration, pour l'établissement et la transmission de ces comptes au Parlement. Pour que l'examen de ces documents soit efficace, il convient qu'ils se rapportent à des périodes relativement récentes et non point qu'ils remontent à cinq ans et plus, suivant la pratique instaurée au cours de cette dernière décade.

« Enfin, le Parlement doit être en mesure de suivre l'exécution des budgets locaux et doit pouvoir apprécier la situation financière de nos colonies, en prenant connaissance des rapports périodiques des contrôleurs financiers des trois gouvernements généraux de l'Indochine, de l'A. O. F. et de Madagascar et de ceux de l'Inspection des Colonies au cours de leurs tournées.

« Des sommes importantes sont affectées à l'exécution du con' rôle. Il convient que le Parlement puisse bénéficier des travaux effectués par ces organisations spécialisées dans les questions de droit financier et de comptabilité publique. Les rapports des contrôleurs permanents ou mobiles doivent logiquement servir de base aux travaux des rapporteurs des commissions financières des deux Chambres. »

Relativement à l'article 163, le même rapport s'exprime ainsi :

« ... Il est à craindre que les gouvernements locaux des colonies attribuent eux-mêmes de leur propre autorité, en trop grand nombre, les missions qu'autrefois le Ministre pouvait accorder lorsqu'il disposait de crédits sur la gestion desquels le Parlement avait un contrôle direct.

« Imputées sur la multitude des budgets généraux et locaux de nos possessions d'outre-mer, les dépenses de missions peuvent plus aisément se soustraire à un contrôle du Parlement et leur importance peut se dissimuler dans le flot de crédits sur lequel les Chambres ont bien un droit de regard, mais que ces Assemblées ne votent pas. Le but que poursuit le Parlement, de voir diminuer le nombre des missions, ne serait pas atteint si l'on s'en tenait à la suppression des crédits afférents à ces dépenses...

« Une circulaire du 9 juin 1911 (1) du Ministre des Colonies, recommandant aux autorités locales de n'avoir recours qu'exceptionnellement aux missions, dont les résultats ont souvent été médiocres et peu en rapport avec les dépenses qu'elles avaient entraînées, a fait une obligation à ces mêmes autorités, d'adresser à l'administration centrale, des états faisant ressortir l'objet, la durée et la dépense des missions qu'elles avaient attribuées.

« Si ces prescriptions sont observées, il sera facile au Ministère des Colonies de faire un relevé de ces documents qui mettront les commissions des finances en mesure d'examiner, en toute connaissance de cause, si la volonté du Parlement, en ce qui concerne l'attribution des missions, a été strictement respectée. »

L'article 40 de la loi de 1907 soumettait à l'approbation des Chambres (2) les comptes définitifs des colonies dont les

(1) Selon les termes de cette circulaire :

« Les missions sont accordées par les gouverneurs généraux ou gouverneurs dans l'intérieur des colonies dont la direction leur est confiée. Elles sont accordées par décision du Ministre seul, à l'extérieur des colonies, c'est-à-dire soit en France, soit à l'étranger. »

(2) Un référé de la Cour des comptes du 29 octobre 1921 indique que les comptes définitifs soumis à l'approbation du Parlement par application de

emprunts sont garantis par l'Etat, c'est-à-dire, en fait, tous les gouvernements généraux. L'interprétation pratique donnée à l'expression « colonies à gouvernements généraux » de l'article 161, n'a réalisé aucun changement (1).

L'article 162 concerne les rapports des contrôleurs financiers des gouvernements généraux et de l'Inspection des Colonies, mais seulement ceux sur « l'exécution et la situation des budgets généraux ». Les rapports des contrôleurs financiers sont adressés aux Ministres des Colonies et des Finances ; les rapports de l'Inspection des Colonies, au Ministre des Colonies. Il appartient, par suite, au seul Ministre des Colonies de décider de la communication des rapports du corps de contrôle du Département, autres que ceux spécifiés à l'article 162.

L'article 163 a été suivi de la circulaire ministérielle du 28 juillet 1924 prescrivant « l'insertion aux comptes administratifs d'un état des missions... confiées par les gouverneurs et les gouverneurs généraux des colonies, sur les fonds des budgets locaux ».

L'article 166 complète l'article 71 du décret de 1912 en fixant la communication des budgets dans le premier semestre de l'exercice. L'impression des budgets dans les colonies ne permet point de les distribuer avant l'ouverture de l'exercice.

L'article 40 de la loi du 30 janvier 1907 doivent néanmoins être approuvés par décret, autrement dit faire l'objet d'une double approbation.

Il a été objecté à cette conception, qui n'a pas été mise en application, que :

Le pouvoir exécutif ne saurait valablement intervenir dans une matière que s'est formellement réservée le législateur, qu'il pouvait en résulter des décisions contradictoires. On peut imaginer, par exemple, dans un cas différent, celui des concessions domaniales, ce qu'il adviendrait d'une réglementation analogue interprétée dans ce sens.

Le contrôle du Parlement s'exerce à la suite d'un projet de loi, qui ne peut être déposé qu'en vertu d'un décret pris sur l'initiative du Département, ce qui suppose la vérification préalable des comptes par le Ministère des Colonies. Le point de vue de la Cour des comptes se trouve ainsi satisfait dans une certaine mesure.

(1) Les différentes lois portant approbation des comptes définitifs des colonies (exercice 1924 par exemple) indiquent que sont soumis aux Chambres :

Le budget général de l'A. O. F.

Le budget de l'A. E. F. et les budgets annexes.

Le budget de l'Indochine et les budgets annexes.

Le budget de Madagascar et les budgets annexes.

Le seul contrôle possible est, par suite, un contrôle *a posteriori*. Un contrôle *a priori* serait d'ailleurs en contradiction avec les principes de décentralisation.

Des quatre articles examinés, le premier vise à étendre une règle antérieure, les trois autres ne sont relatifs qu'à des communications de renseignements.

CHAPITRE II

Le contrôle judiciaire ⁽¹⁾

LES AMENDES AUX COMPTABLES

Régime du décret de 1912. — « La présente loi », dit l'article 165 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, « est également applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion... »

Il en est résulté que l'article 159 relatif aux amendes à infliger aux comptables des communes pour retard dans la production des comptes y est entré en vigueur.

« *Art. 159.* — Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés, par l'autorité chargée de juger les comptes, à une amende de 10 à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils de préfecture, et de 50 à 500 francs également par mois de retard pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes.

« Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard.

« Elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables des deniers de l'Etat et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles. »

Afin de soumettre les comptables des communes des colonies françaises à un régime uniforme, la Commission de 1911 introduisit, dans le décret du 30 décembre 1912, l'article 351 applicable aux colonies régies par décrets, qui n'est que la reproduction, *mutatis mutandis*, de l'article 159 de la loi du 5 avril 1884.

« *Art. 351.* — Les receveurs municipaux qui n'ont pas trans-

(1) Modifications au décret du 30 décembre 1912 : articles 351, 330 *bis*.

mis leurs comptes à la date prescrite peuvent être condamnés, par l'autorité chargée de juger les comptes, à une amende de 10 à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils privés, et de 50 à... (le reste sans changement. »

Ce n'était là, en vérité, que la rédaction tronquée d'une mesure proposée par la Commission de 1911, et étendant les dispositions de l'article 159 de la loi du 5 avril 1884 à l'ensemble des comptables coloniaux.

« Pour assurer l'exacte application de la loi et la production aux dates réglementaires des comptes des comptables », dit un rapport de la Commission, « le projet de décret prévoit des pénalités applicables en cas de retard dans la présentation de ces comptes. Ces pénalités sont déjà édictées à l'égard des receveurs municipaux (article 159 de la loi du 5 avril 1884) ; mais aucun texte législatif ne les a rendues applicables aux comptables des budgets de l'Etat et des colonies. Or, si le décret sur le régime financier a force de loi pour la matière financière, il n'en est pas de même, en matière de pénalités, pour les colonies placées sous le régime des sénatus-consultes. Il paraît évident, d'ailleurs, que pour les pénalités applicables en cas de retard dans la production des comptes du budget de l'Etat, dans toutes les colonies, l'intervention du pouvoir législatif métropolitain est indispensable. L'article... ne peut donc être maintenu dans le texte que si le Parlement en consacre les dispositions par une loi... Il semble anormal qu'un comptable puisse être frappé d'amende pour retard dans la présentation du compte d'un budget municipal et puisse en même temps échapper à toute sanction pour sa négligence à produire les comptes de l'Etat et des colonies.

« La Commission, qui s'est jalousement attachée à ne proposer que des dispositions ne lésant en rien les principes de la constitution coloniale, a, pour l'article... émis, à l'unanimité, l'avis que son adoption paraît indispensable... »

Les préoccupations de la Commission n'étaient d'ailleurs que la conséquence de l'article 126 de la loi de finances du 13 juillet 1911, donnant compétence à la Cour des comptes pour juger les comptes d'un certain nombre de comptables des colonies et des actes d'application : décret du 12 octobre 1911 modifiant la répartition des juridictions, indiquée par l'article 143 du décret financier de 1882 ; décret du 2 décembre 1911 établissant la séparation des comptes de gestion des

budgets généraux ou locaux des colonies, des comptes de gestion des opérations métropolitaines, mesure réclamée tant par la Commission de révision du régime financier des colonies de 1896, que par la Chambre des députés (séance du 28 mars 1910), à l'exemple de la méthode adoptée pour le service départemental en France.

Ces différents textes tendaient évidemment à rendre plus efficace le contrôle judiciaire des comptes des comptables coloniaux. Or, il y a tout intérêt, à ce point de vue, que la production des comptes ne soit point trop éloignée des faits auxquels ils se rapportent, particulièrement aux colonies, où les mutations constantes de personnel, les difficultés de conservation des documents rendent les recherches pénibles. D'où les propositions de la Commission de 1911.

A l'égard même des comptables métropolitains, la Cour des comptes ne pouvait invoquer, en matière d'amendes, que l'article 159 de la loi du 5 avril 1884, relatif aux comptabilités communales et l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892, concernant les comptables départementaux.

Toutefois, l'administration pouvait faire usage de l'article 17 du décret du 9 novembre 1853 (texte d'application de la loi sur les pensions du 9 juin 1853), rappelé par les articles 1311 et 1380 de l'instruction générale des Finances sur le service des comptables du Trésor du 20 juin 1859 et qui permet d'infliger par mesure disciplinaire, en cas d'inconduite, de négligence ou de manquement au service, une retenue qui ne peut excéder deux mois de traitement, retenue réduite d'un quart pour frais de bureau, pour les receveurs des finances et percepteurs, selon l'instruction de 1859 précitée. Cette disposition, applicable seulement aux comptables soumis au régime de la loi sur les pensions civiles du 9 juin 1853, n'est d'ailleurs qu'un des aspects du pouvoir disciplinaire de l'administration.

En définitive, en matière d'amendes, le décret financier de 1912 et la loi de 1884 ne donnaient d'action à la Cour des comptes que sur les comptables municipaux des colonies.

Réformes récentes. — La loi du 28 novembre 1916, due à

l'initiative de M. Boisneuf, ayant pour objet l'application aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, de certaines dispositions de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation des conseils généraux et examinée antérieurement (1), étendit également l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892. Les deux derniers alinéas de cet article décident :

« »

« Le trésorier-payeur général qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les règlements peut être condamné par la Cour des comptes à une amende de 50 francs à 500 francs par mois de retard.

« L'amende est attribuée au département : elle est assimilée, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables des deniers de l'Etat, et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles. »

Mais cette mesure ne concernait que les colonies à sénatus-consulte.

L'article 126 de la loi de finances du 30 juin 1923 établit pour tous les comptables métropolitains des amendes pour retard dans les réponses aux injonctions de la Cour des comptes.

« Lorsqu'après un délai de 6 mois il n'est pas donné satisfaction par un comptable aux injonctions à lui faites par l'autorité chargée du jugement des comptes d'avoir à rapporter un complément de justifications et qu'il n'est fourni au sujet de ce retard aucune explication reconnue admissible, ladite autorité a la faculté de prononcer contre le comptable retardataire une amende dont le montant sera fixé semestriellement entre 10 et 50 francs pour chaque injonction à laquelle il n'a pas été satisfait.

« D'autre part, l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892 et l'article 159 de la loi du 5 avril 1884 sont complétés comme suit :

« Des amendes dont le montant sera fixé semestriellement entre 10 et 50 francs pourront être prononcées à raison des retards apportés par les comptables dans la production des justifications complémentaires exigées d'eux par les arrêts ou arrêtés du juge des comptes. »

Un premier décret du 27 mai 1924 a décidé :

« L'article 126 de la loi du 30 juin 1923, portant fixation du

(1) Voir pages 69 et suivantes.

budget général de l'exercice 1923, est déclaré applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. »

procédure résultant de l'article 8 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

L'addition prévue par l'article 126 à l'article 25 de la loi du 18 juillet 1892 se confond d'ailleurs pour ces colonies avec la disposition principale du texte (premier alinéa).

Relativement au complément apporté à la loi du 5 avril 1884, la date à partir de laquelle peuvent être prononcées des amendes pour retard dans les réponses aux injonctions n'est pas fixée, mais en ce qui concerne les communes des colonies à sénatus-consulte, l'article 332 du décret financier de 1912 rend les dispositions de ce règlement « applicables à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire » à la loi du 5 avril 1884 et aux textes modificatifs. Et l'article 404 du même décret précise :

« Les injonctions que les arrêts imposent aux comptables doivent être exécutées dans le délai fixé par la Cour. »

Un second décret du 27 mai 1924 a, concernant les autres colonies, ajouté au décret de 1912 : 1° un nouvel article, 330 *bis* ; 2° une addition à l'article 351, précédemment cité, relatif aux receveurs municipaux.

L'article 330 *bis* est ainsi libellé :

« Art. 330 *bis*. — Les comptables visés aux articles 328 et 329, qui n'ont pas transmis leurs comptes à la date prescrite, peuvent être condamnés par la Cour des Comptes à une amende de 50 à 500 fr. par mois de retard.

« Lorsqu'après un délai de six mois, il n'est pas donné satisfaction par un comptable aux injonctions à lui faites par l'autorité chargée du jugement des comptes d'avoir à rapporter un complément de justification et qu'il n'est fourni au sujet de ce retard aucune explication reconnue admissible, ladite autorité a la faculté de prononcer contre le comptable retardataire une amende dont le montant sera fixé semestriellement entre 10 et 50 fr. pour chaque injonction à laquelle il n'aura pas été satisfait.

« Ces amendes sont attribuées à la colonie ; elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables des deniers de l'Etat,

et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles. »

On a ainsi, pour les retards en matière de production de comptes, appliqué aux colonies les dispositions de l'article 24 de la loi du 18 juillet 1892 déjà en vigueur dans les colonies à sénatus-consulte, et pour les retards relatifs aux injonctions, la partie principale (premier alinéa), tout au moins comme rédaction, de l'article 126 de la loi du 30 juin 1923.

L'article 351 du décret de 1912 a, d'autre part, été complété par l'addition apportée à l'article 159 de la loi de 1884. Le premier alinéa de l'article 126 de la loi de 1923 semble, en effet, si l'on se réfère à la suite de l'article, ne viser que les comptables de l'Etat.

Tous les comptables des colonies sont donc soumis, concernant les budgets des colonies (généraux, locaux, provinciaux, municipaux, etc...), à des pénalités pour retard dans la production des comptes et dans les réponses aux injonctions. Le régime est uniforme pour toutes les colonies.

Il y a un point cependant où une certaine divergence entre les colonies à sénatus-consulte et les colonies à décrets pourrait exister.

L'article 126 de la loi de 1923 a institué des amendes pour retard dans la production des justifications complémentaires, qui s'appliquent à tous les comptables, y compris ceux de l'Etat. L'article 126 précité ayant été étendu aux colonies à sénatus-consulte, il en résulte que les trésoriers-payeurs de ces colonies s'y trouvent évidemment soumis.

L'article 330 *bis* du décret de 1912 vise les comptables des articles 328 et 329, c'est-à-dire notamment les trésoriers-payeurs. Mais, dit l'article 330 *bis* : « ces amendes sont attribuées aux colonies ». On doit donc en conclure que l'article 330 *bis* ne concerne les trésoriers-payeurs qu'en tant que comptables des budgets locaux. C'est d'ailleurs ce qu'indique le rapport de présentation du décret de 27 mai 1924 (1).

(1) Rapport précédant le décret du 27 mai 1924.

« ... L'article 126 de la loi de finances du 30 juin 1923, en disposant que des amendes pourront leur être infligées, est venu compléter sur ce point, dans la métropole, la législation existante.

« Or, il y a lieu de réaliser également cette réforme aux colonies : à cet effet,

D'où une différence apparente, entre les colonies ; des amendes pour retard dans les réponses aux injonctions, pouvant être infligées aux comptables de l'Etat dans certaines colonies et non dans les autres. Mais on peut admettre que la disposition de la loi de 1923, en tant qu'elle concerne les comptes de l'Etat, est applicable aux trésoriers-payeurs coloniaux, sans avoir besoin de leur être spécialement étendue, parce que, en empruntant l'argumentation de certains arrêts, le Parlement a certainement eu l'intention d'y soumettre tous les comptables de l'Etat (1).

C'est ainsi que paraît le comprendre une circulaire ministérielle concernant les réponses aux injonctions de la Cour des comptes du 1^{er} avril 1924 et visant les « ordonnateurs des différents budgets exécutés dans les colonies ».

« ... Cette haute juridiction a reçu de la loi de finances du 30 juin 1923, art. 126, la faculté de prononcer des amendes pécuniaires contre les comptables qui ne produiraient pas dans un délai de 6 mois les justifications réclamées par la voie d'injonctions. Tout retard se traduit donc pour les trésoriers-payeurs par des sanctions ... »

En tout cas, dans aucune colonie, les comptables ne sont,

il convient de distinguer... les comptables des communes... (art. 351 du décret de 1912). Enfin, il y a lieu d'apporter audit décret les additions nécessaires pour que les comptables des services locaux soient soumis aux sanctions prévues tant à l'art. 25 de la loi du 18 juillet 1892... qu'à l'art. 126 de la loi de finances du 30 juin 1923... »

Il n'est pas question dans tout ceci des comptables de l'Etat aux colonies,

(1) L'article 126 de la loi de finances du 30 juin 1923 n'a été spécialement étendu, ni même promulgué, en ce qui concerne les comptables de l'Etat, dans les colonies autres que celles à sénatus-consulte.

A ce sujet, on cite volontiers la circulaire ministérielle du 31 mars 1856 (Recueil Michel. — Circulaires, instructions et avis concernant le service judiciaire de l'Indochine).

« Lorsqu'il s'agit de lois ou de décrets ayant même un intérêt direct pour nos établissements, mais dont l'exécution est exclusivement faite dans la métropole, il suffit de les faire publier par voie d'insertion *in extenso* dans le Journal Officiel de la colonie, sans y joindre un arrêté de promulgation. »

A plus forte raison, lorsqu'il s'agit de textes n'intéressant que l'Etat. Cependant, les amendes infligées aux trésoriers-payeurs pour les comptes de l'Etat seront généralement recouvrées aux colonies.

On a, en tout cas, opéré différemment en ce qui concerne les colonies à sénatus-consulte. Pour que la procédure fût uniforme, il aurait fallu ne rendre applicables à ces dernières colonies que les alinéas 2 et 3 de l'art. 126 de la loi de 1923, qui ne concernent que les départements et les communes, et non l'alinéa 1 qui, malgré la généralité des termes, vise surtout les comptables de l'Etat, ou réglementer par décret la question des amendes aux comptables de l'Etat dans les autres colonies.

relativement aux comptes de l'Etat, exposés aux amendes pour retard dans la production des comptes de la part du juge des comptes.

La Commission de 1911 visait tous les comptables de deniers publics.

Procédure d'application. — Le commentaire de l'article 351 du décret de 1912 indique les conditions dans lesquelles est infligée l'amende pour retard dans la production des comptes.

« A l'expiration du délai fixé pour la production du compte, le juge peut, en cas de non-production, infliger l'amende au comptable. Cet arrêt n'est que provisoire, le comptable ayant le droit de fournir la preuve que le retard constaté ne lui est pas imputable, mais provient de la lenteur apportée par l'administration à transmettre le compte. »

Lorsque le gouverneur ou le Ministère des Finances sont responsables du retard, la Cour peut agir par voie de référé. Mais outre que, par application du principe de la séparation des pouvoirs, la Cour ne peut frapper une autorité administrative pour retard dans la transmission des comptes, le délai accordé au gouverneur, aussi bien qu'au Ministère des Finances, selon le mode de transmission fixé, n'a pas la même rigueur que celui imputé au comptable ; cela résulte nettement des travaux de la Commission de 1911.

Ces règles sont évidemment applicables aux retards dans la production des justifications complémentaires réclamées par voie d'injonction.

La circulaire ministérielle du 1^{er} avril 1924, précédemment citée, a invité à ce sujet :

« les ordonnateurs des différents budgets... à donner dorénavant satisfaction aux injonctions dans le plus bref délai possible..., afin que les comptables, pour éviter de se voir infliger des amendes, ne se trouvent pas dans la nécessité de faire des réponses provisoires indiquant qu'ils se heurtent à l'inertie des services administratifs sur lesquels ils n'ont aucun moyen d'action. »

Ainsi s'avère l'efficacité des amendes pour retard tant vis-à-vis des comptables que des ordonnateurs.

Les rapports de l'Inspection des colonies sont transmis

à la Cour des comptes en ce qui concerne les suites données aux injonctions de la Cour. La Commission de 1911, où la Cour se trouvait représentée, avait d'ailleurs préconisé des communications plus étendues.

TROISIÈME PARTIE

**VOEUX DE LA COMMISSION
DE RÉVISION
DU RÉGIME FINANCIER DES COLONIES
DE 1911**

On terminera cet ouvrage par l'examen des vœux formulés par la Commission de 1911 dans la circulaire d'envoi du 22 mars 1913. Des modifications ont été, en effet, apportées au décret de 1912, qui ne sont que des mesures préconisées par la Commission et que des difficultés momentanées ou une documentation insuffisante n'avaient point permis de mettre à exécution. L'influence de ces vœux sur l'évolution du régime financier des Colonies est un fait essentiel qu'il importait de noter.

Pour la clarté de cet exposé, ces vœux ont été classés en trois catégories :

1^o Ceux que l'on peut considérer comme définitivement écartés, en raison des bouleversements trop considérables de la réglementation auxquels ils conduiraient : substitution de l'année financière à l'exercice ; ou parce qu'il ne semble pas devoir en résulter des avantages évidents : création d'un corps d'ordonnateurs ;

2^o Ceux qui ont été réalisés : changement de la date de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs ; suppression du visa des récépissés délivrés par les trésoriers-payeurs ;

3^o Ceux à l'étude : réduction de la durée de l'exercice financier ; agences spéciales. Encore si ce dernier vœu est d'une urgence incontestable, en est-il différemment du premier, dont l'application semble devoir être différée pour de bien longues années encore.

CHAPITRE I^{er}

Vœux écartés

§ 1. SUBSTITUTION DU SYSTÈME DE L'ANNÉE FINANCIÈRE A CELUI DE L'EXERCICE

Position du problème. — Le vœu exprimé par la Commission, de 1911 de la substitution du système de l'année financière, à celui de l'exercice, se trouve formulé dans la circulaire d'envoi du décret financier au 30 décembre 1912 en ces termes :

« Au début de ses travaux, la Commission avait envisagé la possibilité d'abandonner complètement le système de l'exercice pour les budgets du service local des colonies, et d'y substituer la question financière annuelle ; elle avait même poussé assez loin ses études dans ce sens sur les bases suivantes : développement des opérations du 1^{er} juillet d'une année au 30 juin de l'année suivante, afin de faire coïncider les dates d'ouverture et de clôture de l'année financière et de la gestion comptable, de faciliter ainsi la corrélation des résultats et de rendre le contrôle plus rapide et plus effectif ; établissement des prévisions budgétaires sur les résultats les plus récemment acquis ; stabilisation des recettes et des dépenses, pour ne soumettre à l'examen et à la discussion des autorités et des conseils compétents que les projets entraînant des dépenses nouvelles et nécessitant le remaniement de divers impôts ; obligation de produire sans retard, à la fin de l'année financière, la dernière situation mensuelle et les tableaux des restes à recouvrer et à dépenser, reportés au budget suivant, afin d'éviter que les administrations locales, désireuses d'assurer l'équilibre du budget courant, puissent trouver dans le système de l'année financière des facilités particulières pour alourdir indûment au profit du budget en cours, le budget suivant, avant même qu'il ait pris naissance.

« Il n'a pas paru possible, cependant, d'aborder une réforme

de cette importance sans une étude préalable, approfondie, de la part des autorités locales de chacune de nos colonies. En conséquence, la Commission a cherché dans la réduction de l'exercice un moyen plus simple d'obvier aux lenteurs actuelles de la production des comptes. »

La « Commission de comptabilité des colonies » qui avait fonctionné de 1896 à 1900, dans le but de réviser le décret du 20 novembre 1882 et le règlement du 14 janvier 1869, avait d'ailleurs dû suspendre ses travaux, par suite de sérieuses divergences d'opinion, sur des questions de même nature tendant également :

« à donner plus d'efficacité à la vérification des comptes des colonies : production de comptes distincts pour les opérations du budget de l'Etat et pour celles des budgets du service local ; attribution à la Cour des comptes du contrôle des actes des comptables locaux alors justiciables du conseil privé ; réduction de la durée de l'exercice local ; fixation nouvelle des dates d'ouverture et de clôture de la période annuelle de gestion des trésoriers-payeurs. » (Circulaire d'envoi du 22 mars 1913). »

De ces différents problèmes, la loi du 13 juillet 1911 (article 126), les décrets des 12 octobre (décret d'application de la loi) et 2 décembre 1911 (séparation des comptes des budgets locaux et du budget de l'Etat) en avaient déjà résolu quelques-uns.

Par suite, la Commission de 1911 se trouvait devant une situation différente de celle de 1896 et, présentement, comme conséquence des améliorations apportées par le décret financier de 1912, œuvre de la Commission, la question se présente sous un tout autre aspect. Le décret du 3 mai 1924 a, depuis, fait coïncider les dates d'ouverture de la gestion des trésoriers-payeurs et de l'exercice. Mais la présentation des comptes de ces comptables supérieurs en deux parties rendait déjà aisée la comparaison des comptes administratifs et des comptes de gestion. On ne saurait dire que ce soit là une réforme fondamentale, cependant on verra que ce peut être une notable amélioration.

Les avantages. — L'avantage essentiel du système de l'année financière est ainsi indiqué dans un document de la Commission de 1911 :

« ... La simplicité de ces comptes permettrait de les produire dans le délai de 3 mois... La Cour des comptes en serait de la sorte saisie dès le mois de décembre, cinq mois après la clôture de l'année financière. Le travail de vérification de la Haute-Assemblée s'exercerait sur des actes récents. Les intéressés, présents pour la plupart à leur poste, au moment où parviendraient les observations suggérées par l'examen des comptes, pourraient en toute connaissance de cause produire les justifications complémentaires demandées, ou, le cas échéant, réformer dans le présent et dans l'avenir les erreurs contestées. »

C'est, adapté aux particularités de la vie coloniale, l'argument généralement invoqué lors de la comparaison des avantages respectifs de la gestion et de l'exercice. Le délai de trois mois pour la transmission des comptes est celui fixé par l'article 328 du décret du 30 décembre 1912. On remarquera cependant que la clôture de la gestion des trésoriers-payeurs coloniaux a été maintenue au 30 juin jusqu'au décret du 3 mai 1924, afin de permettre l'incorporation de leurs comptes dans le compte général de l'administration des Finances, dont la publication était fixée au 1^{er} juillet. Il s'agissait toutefois là, des comptes de gestion métropolitains (1). Relativement aux budgets locaux, l'envoi direct par les comptables des pièces justificatives à la Cour des comptes constitue certainement une simplification.

Cette rapidité de production du compte implique, pour

(1) Depuis le décret du 2 décembre 1911, les comptes de gestion des opérations métropolitaines sont distincts de ceux des budgets généraux et locaux. Mais la situation des fonds du service local au dernier jour, aussi bien que celle au premier jour, c'est-à-dire la ligne du compte, se trouve reproduite au compte de gestion métropolitain. « C'est par là que le compte du service local se rattache au compte de gestion métropolitain, dont il ne constitue qu'un développement... »

« Les excédents doivent toujours très exactement correspondre aux soldes créditeurs ou débiteurs, aux mêmes dates, des comptes de correspondants du Trésor « budget de... s/c de fonds », budget de... caisse de réserve » et « budget de... opérations hors budget... » Tout désaccord mettrait la Cour des comptes dans l'impossibilité de juger le compte du service local et, par suite, de donner au comptable décharge de sa gestion... » (Circulaire Comptabilité publique du 10 mars 1913).

Le compte général de l'administration des Finances comprend un compte de trésorerie.

« Ces différentes opérations sont renfermées entre les valeurs de caisse et de portefeuille existant chez les comptables des Finances, au commencement et à l'expiration de l'année. » (Art. 158 du décret du 31 mai 1862 et actes modificatifs).

Par suite, les comptes des trésoriers-payeurs qui s'y trouvent inclus comprennent l'ensemble des opérations des budgets locaux.

être efficace, une condition : que la Cour puisse s'y consacrer **immédiatement**. Il n'en est pas toujours ainsi. (1).

La suppression de la période **complémentaire** rapproche d'autant la date de la production du **compte**. Mais c'est là un avantage que le décret du 3 mai 1924, fixant au 31 décembre la date de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs, réduit presque **entièrement**.

L'article 325 du décret de 1912, repétant le décret du 20 novembre 1882, dit en effet :

« Les comptes de gestion, rendus par les trésoriers-payeurs, tant pour les services métropolitains que pour les services locaux, sont divisés en deux parties : la première applicable aux opérations complémentaires de l'exercice clos ; la deuxième, comprenant dans les formes prescrites par les règlements et instructions et avec les totaux de la première partie qui y sont rappelés, toutes les autres opérations de la gestion effectuées par le comptable. »

Et l'article 328 indique que les **comptes** doivent être transmis « dans les trois mois qui suivent, soit la clôture de l'exercice applicable à ces budgets, soit celle de la gestion ».

Or, rien n'empêche la Cour de procéder à la vérification des **comptes**, deuxième partie, sans attendre l'arrivée de la première partie (période **complémentaire**) (2). Par suite, le personnel peut être touché par les injonctions de la Cour, à très peu près, comme le demandait la Commission de 1911. Ce **compte** deuxième partie n'est autre que celui qui résulterait de l'adoption de l'année financière, en y comprenant la période **complémentaire** de l'exercice précédent qui s'y trouve d'ailleurs **rappelée**.

Point alors n'est besoin de bouleverser la réglementation pour la réalisation d'un **compte** qui, en fait, existe. Il est vrai qu'à ce **compte** vient s'ajouter ultérieurement une première partie. Mais c'est là un avantage, car avec l'année financière, la comptabilité des reliquats, que néanmoins on serait vraisemblablement conduit à distinguer d'une façon quelconque, ne serait examinée qu'à la fin de la gestion suivante.

(1) Cela semble bien résulter de la comparaison des dates des référés et des comptes examinés.

(2) C'est bien ce qu'indiquent les articles 406 et 413 du décret du 31 mai 1862 et actes modificatifs.

Les inconvénients. — L'un des gros griefs généralement formulé contre le système de l'année financière a été également envisagé par la Commission de 1911 :

« Il faut reconnaître aussi que ce procédé peut ouvrir la porte à certains abus. La situation d'un budget de gestion peut être faussée, soit par un engagement inconsidéré de dépenses en prévision de recettes hypothétiques, soit au contraire par un retard dans la liquidation et l'ordonnancement de dépenses ainsi reportées d'une année à l'autre, au profit de l'année financière expirante, mais au détriment de la prochaine gestion...

« Pour obvier à cet inconvénient, les pays qui ont adopté la gestion dans leur régime financier ont eu soin d'organiser une surveillance étroite des opérations (1). Il n'est pas excessif d'admettre qu'avec les moyens dont on dispose actuellement, sans créer aucun service nouveau, on peut exercer sur l'exécution des budgets locaux un contrôle assez efficace pour prévenir et réprimer les abus. Il suffira, pensons-nous, d'établir sur des bases plus fermes la comptabilité des dépenses engagées et d'exercer en France, tant au Ministère des Colonies qu'au Ministère des Finances, une haute surveillance sur l'exécution des budgets, dont les situations mensuelles seront régulièrement transmises, aussi bien par les gouverneurs que par les trésoriers-payeurs. Un report irrégulier de recettes ou de dépenses en fin d'année n'échappera pas à cette surveillance, et le sentiment des responsabilités encourues suffira sans doute pour empêcher les intéressés de succomber à la tentation. L'obligation de produire sans retard en fin d'année la dernière situation mensuelle et les tableaux des restes à recouvrer et à dépenser reportés au budget suivant, mettra certainement les autorités locales en garde contre les conséquences possibles d'irrégularités. »

Les prévisions de recettes hypothétiques apparaissent généralement par la comparaison avec les perceptions précédentes, mais ce sont surtout les dépenses qui ont retenu l'attention de la Commission de 1911, parce que les fraudes risquent d'y être plus fréquentes, du fait qu'elles se produisent au moment du règlement, alors qu'il s'agit de masquer une situation critiquable, tandis que les erreurs volontaires en matière de recettes ont lieu pendant l'élaboration même du budget.

(1) Voir Stourm : « Le budget » (Alcan, éditeur). — Contrôle permanent des cours des comptes en Italie. — Rôle du contrôleur-auditeur général en Angleterre.

La découverte de fausses imputations ne peut guère résulter que de l'examen des pièces justificatives, ou des droits constatés au profit des créanciers. Dans l'état actuel de la réglementation, les pièces justificatives des budgets locaux sont directement transmises à la Cour des comptes. Il faut d'ailleurs admettre que, dans le cas d'erreur révélée par les pièces justificatives, il y a eu entente entre le comptable et l'ordonnateur, ou tout au moins quelque négligence de la part du premier. Ce sont là des exceptions. Il est vrai que l'examen des comptes, les réponses aux injonctions demandent toujours un certain délai, et l'on peut escompter que lorsque les faits seront révélés, le temps en aura atténué l'importance. Ils ne peuvent entraîner d'ailleurs que des sanctions disciplinaires.

La comptabilité des droits constatés est essentiellement d'ordre administratif. Les comptables n'ont généralement pas à en connaître. Par suite, il n'en figure ordinairement pas trace parmi les documents transmis par les trésoriers-payeurs au Ministre des Finances. Les articles 293 et 294 du décret de 1912 indiquent que tous les trois mois les gouverneurs adressent au Ministre des Colonies le relevé des opérations de dépense, comportant le montant des droits constatés. Mais il est bien évident que ce document serait insuffisant pour déceler les fausses imputations qui se produiraient à la fin de l'année, et que le dernier état trimestriel cadrerait avec le compte définitif. Des documents plus fréquents sont, par suite, indispensables. C'est dans cette pensée que la Commission de 1911 prévoyait l'obligation de produire sans retard, en fin d'année, la dernière situation mensuelle, afin de ne pas permettre aux administrations locales d'opérer des remaniements dans leur comptabilité. Le contrôleur des dépenses engagées adresse bien périodiquement (art. 359), au Ministre des Finances et au Ministre des Colonies, un rapport détaillé sur la situation de chaque budget et sur le fonctionnement des services financiers de la colonie, toutefois, c'est là une pièce d'une nature un peu différente. Il envoie également mensuellement une situation des dépenses engagées « faisant ressortir le montant des crédits supplémentaires,

rendus nécessaires par l'état des engagements de dépenses » (art. 374), mais on aperçoit le but de ce document, et des dépenses engagées ne signifient pas toujours nécessairement des dépenses imputables à la période en cours.

La haute surveillance prévue par la Commission de 1911 ne pourrait pratiquement s'exercer qu'au département des Colonies, entraînant presque inévitablement une augmentation de personnel.

La surveillance, pour avoir quelque chance d'efficacité, doit être assurée sur place. Or, ce n'est que dans les trois gouvernements généraux de l'Indochine, de l'A. O. F. et de Madagascar qu'il existe un contrôle financier et, dans une certaine mesure, un contrôle des dépenses engagées (art. 360) indépendant des gouverneurs. Cependant, des circulaires récentes se sont efforcées de faire confier aux trésoriers-payeurs, les fonctions de délégué du contrôle financier dans les différentes colonies groupées, mais c'est un surcroît de travail, d'autant moins aisément accepté par les comptables, qu'il multiplie les occasions de conflit avec l'administration locale. On serait ainsi conduit à rétablir, sous une forme quelconque, l'ancienne inspection permanente dans les colonies. Au demeurant, il n'est pas toujours sûr que l'on parvienne à éviter tout retard volontaire dans la liquidation des dépenses, pas plus d'ailleurs que dans la perception des recettes, particulièrement là où l'impôt de capitation recouvré sur rôles numériques est en vigueur.

Dans toute réforme il convient de chiffrer non seulement les avantages, mais aussi le coût qu'elle entraîne.

Des irrégularités se produisent d'ailleurs actuellement en raison du chevauchement des deux exercices ; toutefois, elles ne sauraient avoir l'ampleur qui peut résulter de la brusque accumulation à la fin de l'année financière de restes à payer considérables.

On peut, en outre, émettre quelque doute sur la production sans retard des restes à payer. Même actuellement, l'état du passif exigible produit à l'appui des comptes définitifs, et qui doit comprendre les droits constatés au profit des créanciers, mais non mandatés — les créances mandatées à la

clôture de l'exercice et non payées étant comprises aux comptes définitifs et classées au compte hors budget « Restes à payer sur exercices clos » — est très incomplet, en raison des difficultés rencontrées, particulièrement pour obtenir la situation des dépenses payables en France et connues souvent à la colonie, seulement après la clôture de l'exercice. Il y a peut-être là, d'ailleurs, une mise au point indispensable.

Dans les pays neufs, moins le contrôle est nécessaire au bon fonctionnement de l'administration, autrement dit, moins il y a de complications et mieux cela vaut.

Un autre inconvénient de l'année financière, toujours signalé réside dans le fait que les comptes de gestion ne sont que des comptes de caisse, insuffisants, dit-on, pour les prévisions administratives, tandis que les comptes d'exercice sont des « comptes moraux », de véritables bilans, des documents statistiques.

La Commission de 1911 dit à ce sujet :

« Le système de la gestion implique le report automatique à l'année financière qui commence, des opérations non terminées... Aux colonies, l'héritage sera lourd, par suite de leur éloignement de la métropole et de leur organisation intérieure encore rudimentaire; le chiffre des opérations de recettes et de dépenses effectuées en France pour leur compte, ou faites, à titre provisoire, par les agents intermédiaires de l'intérieur, est considérable. Toutes ces opérations à centraliser et à régulariser, par leur application définitive au budget, augmenteront fortement la masse du reliquat ordinaire des recettes et des dépenses effectuées au lieu de résidence des ordonnateurs et des trésoriers-payeurs. Il est hors de doute que, pendant une période de transmission qu'on peut évaluer à trois années environ, l'établissement des budgets sera difficile en l'absence de données expérimentales sur le chiffre approximatif des reports. Toute prévision ne sera pourtant pas impossible. Si l'administration ne peut pas connaître à la fin de l'année financière, le montant réel et définitif des recettes et des dépenses budgétaires, elle possède pourtant des indications suffisantes sur le chiffre probable des recouvrements et sur celui des dépenses engagées. La comparaison de ces chiffres avec les résultats acquis permettra d'évaluer l'importance des reports en recette et en dépense. Avec le temps et l'expérience, les mécomptes deviendront certainement moins importants que les différences souvent relevées aujourd'hui entre les prévisions et les réalisations des budgets établis par exer-

cice. Le système de la gestion permet, en effet, de tabler sur des faits immédiats ; le total des recettes déjà recouvrées et les indications de la comptabilité des dépenses engagées fournissent des éléments d'appréciation autrement certains que les résultats acquis, mais trop anciens, qui servent de base aux prévisions d'un exercice. »

Actuellement, les avantages du système de l'année financière ne sont peut-être plus tout à fait aussi nets. La comptabilité des dépenses engagées dont la nécessité avait été rappelée par les circulaires du 28 septembre 1911 concernant l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets locaux, mais réglementée par la Commission de 1911 pour les budgets locaux, peut-être mise à profit tout pareillement pour l'établissement des budgets, que l'on opère par exercice ou par année financière. Il n'est pas certain que l'année financière offre toujours des résultats plus proches que l'exercice. L'importance des budgets locaux n'est pas telle, en général, que leur préparation et leur vote ne puissent être effectués dans les sept mois qui s'écoulent entre l'ouverture d'un exercice et la clôture du pénultième. Les règles prudentes des circulaires du 28 septembre 1911, en matière de prévisions de recettes n'ont rien d'absolu, et encore qu'elles parlent d'exercices réglés, on peut certainement y comprendre le dernier exercice connu.

Mais dans une colonie en voie de développement, à moins de s'en tenir à des prévisions excessivement vagues, sans base suffisante, on sera inévitablement conduit à l'examen attentif des restes à payer, en raison même de leur énormité, et en vue de distinguer ceux résultant des dépenses normales de ceux provenant des dépenses extraordinaires, d'isoler les éléments variables. Bien d'autres considérations l'imposeront. Sous une forme peut-être différente, on n'échappera guère à l'élaboration de documents présentant les mêmes caractéristiques que les comptes définitifs d'exercice.

Lorsqu'on veut se rendre compte, d'une façon précise, de la situation financière d'une colonie, tout particulièrement d'assurer que les recettes ordinaires suffisent à couvrir les dépenses ordinaires, ce qui devrait être le cas normal, on ne

se borne pas seulement aux résultats fournis par les comptes définitifs, mais on établit aussi exactement que possible le bilan de chaque exercice. On accroît son avoir des recettes encaissées par d'autres exercices, on le diminue de celles dont il a profité et qui ne lui appartenaient pas. On tient compte, dans son passif, des dépenses d'exercices clos qu'il a effectuées et des restes à payer qu'il a légués aux exercices suivants. Mais lorsque les comptes définitifs sont produits par exercice, ces modifications sont peu de chose. Les résultats des comptes définitifs donnent, en général, de la situation financière une idée suffisamment exacte et permettent, entre les exercices, les comparaisons fécondes.

Ces examens, ces confrontations, sont tellement nécessaires qu'une circulaire ministérielle du 13 décembre 1926, relative à l'établissement des comptes administratifs, vient d'imposer l'insertion aux comptes administratifs, d'un tableau résumant les résultats de l'exercice par la balance des recettes et des dépenses nettes et qu'elle justifie ainsi :

— Le chiffre des recettes et des dépenses n'indique... que les résultats apparents et on ne peut dégager la physionomie exacte d'un exercice, qu'en faisant subir à ces chiffres des redressements dont les éléments échappent au lecteur ou qui exigent tout au moins des recherches assez longues... »

Une prévision budgétaire, en matière de dépenses, dans le système de l'année financière, est effectuée de deux causes d'incertitude, celle provenant des dépenses non réglées de l'année précédente, celle résultant des restes à payer qui incombent à l'année suivante. Ces deux éléments peuvent sans doute se compenser, mais, étant donné leur importance, il serait désirable que cela s'imposât logiquement. Et, dans une colonie en pleine évolution, rien n'est moins évident.

C'est, en somme, surtout dans les pays où recettes et dépenses ont une certaine stabilité que le fonctionnement du système de l'année financière paraît le plus aisé. Et il semble préférable, pour les colonies, de posséder des documents tels que les comptes définitifs d'exercice, dont les résultats sont, à très peu près, utilisables tels quels, plutôt que des

états sur lesquels il faut s'acharner, pour en extraire les renseignements indispensables.

C'est dans le but de diminuer les aléas, que la circulaire d'envoi du décret de 1912 mentionne, dans le passage précédemment cité, « la stabilisation des recettes et des dépenses, pour ne soumettre, à l'examen et à la discussion des autorités et des conseils compétents, que les projets entraînant des dépenses nouvelles et nécessitant le remaniement de divers impôts ». L'introduction d'une telle méthode ne comporte aucune difficulté dans les colonies sans assemblées délibérantes. Mais les conseils généraux, particulièrement dans les colonies à sénatus-consulte, y verraient une atteinte sensible à leurs prérogatives, et on ne pourrait réaliser une semblable réforme dans ces dernières colonies qu'à par une loi.

L'adoption de l'année financière conduirait, aux colonies, à la coexistence des deux systèmes : celui de l'exercice pour le budget colonial, celui de l'année financière pour les budgets locaux. D'où, des inconvénients. Ce n'est cependant pas là un argument dirimant.

On a souvent cité l'exemple du commerce et de l'industrie (1). Mais les établissements privés ne sont pas soumis aux règles de la comptabilité publique.

Le projet de réforme est inspiré des institutions anglaises. Cependant, on ne peut se prononcer sur les possibilités d'adoption d'un système, dans un domaine étranger, qu'après en avoir étudié non seulement le principe et les règles courantes, mais la pratique détaillée, en raison des conditions de fonctionnement souvent fort différentes (2).

Conclusion. — En réalité, la question ne se pose plus. La Commission de 1911, guidée par les avantages que présente théoriquement le système de l'année financière, s'est efforcée de s'en rapprocher. Elle a ainsi réduit les inconvénients de l'exercice par la réduction de sa durée, complétée par l'article 271 sur les paiements dans les circonscriptions éloignées du

(1) Voir Stourm : « Le budget » (Alean) à ce sujet : l'exercice financier et la gestion annuelle.

(2) Les colonies anglaises, à l'image de la métropole, appliquent le système de la gestion .

chef-lieu, par les arrêtés interministériels du 10 février 1913 sur les paiements dans la métropole et par la réglementation de la comptabilité des dépenses engagées. Le décret du 3 mai 1924 a, depuis, fait concorder le début de la gestion comptable et de l'exercice.

Quelle que soit la méthode dont on s'inspire, deux conditions s'imposent toujours : l'avantage de hâter la reddition des comptes ; l'utilité de posséder des comptes moraux. Le compte de gestion du trésorier-payeur, même complété des restes à payer, n'est pas suffisant. Il n'est pas possible d'arrêter brusquement, au 31 décembre, toutes les écritures de l'année financière et de reporter à l'année suivante toutes les opérations effectuées dans la métropole ou dans les agences spéciales, c'est-à-dire deux ou trois mois de paiements, non régularisés. Encore que la Commission de 1911 n'ait pas traité à fond le problème, toutefois, à certains moments, une période de rattachement, sans mandatements, ni paiements, mais comprenant uniquement des régularisations, a été envisagée.

Que l'on parte du système de l'année financière ou de celui de l'exercice, on n'échappera pas aux deux nécessités indiquées ci-dessus. Dans un cas, on acceptera des opérations postérieures à la clôture, afin de donner au compte une physionomie plus concrète, dans l'autre, on réduira la période complémentaire, pour en permettre la présentation plus rapide. On marchera ainsi vers le même but.

Et c'est pourquoi la question ne se pose plus (1). On peut seulement se préoccuper de perfectionner, s'il y a lieu, le système en vigueur.

* * *

§ 2. CRÉATION D'UN CORPS D'ORDONNATEURS

L'un des vœux formulés par la Commission de 1911 est relatif à la création d'un corps d'ordonnateurs.

(1) Voir Allix : « Traité de science des finances » (Rousseau, éditeur), au sujet de l'évolution vers un type mixte des deux systèmes, et particulièrement : l'Angleterre et l'Italie pays dotés du système de la gestion.

En réalité, la question comprend deux parties :

- 1° Le cumul des fonctions de gouverneur et d'ordonnateur ;
- 2° La création d'un corps d'ordonnateurs.

Cumul des fonctions de gouverneur et d'ordonnateur. —

Concernant la première partie du problème, la circulaire d'envoi du 22 mars 1913 s'exprime ainsi :

« Dans le nouveau texte, le gouverneur a été substitué au directeur de l'intérieur pour toutes les attributions confiées à ce dernier par le décret du 20 novembre 1882, et notamment pour celles d'ordonnateur des dépenses civiles à la charge de l'Etat ou des colonies, le décret du 21 mai 1898 ayant transféré aux gouverneurs les pouvoirs dévolus antérieurement aux directeurs de l'intérieur. Il ne convenait pas, en effet, dans un règlement exclusivement financier, d'apporter des modifications à l'organisation du personnel supérieur des colonies.

« Il est apparu, cependant, à la Commission, qu'en sa qualité de chef de la colonie, le gouverneur doit exercer sur tous les services une haute direction, un contrôle supérieur, qui lui permette de juger sainement l'exécution d'ensemble de ces services et de trancher les conflits inévitables. Si, par lui-même ou par des délégués dont il reste directement et personnellement responsable, il exerce les fonctions d'ordonnateur, il risque de se laisser absorber par les détails au détriment de l'ensemble, il risque surtout d'entrer en conflit avec les comptables du Trésor, ses subordonnés : il devient, dans l'espèce, juge et partie. »

Les difficultés devant lesquelles s'est trouvée placée la Commission de 1911, qui n'a d'ailleurs fait que consacrer l'état de choses existant, apparaissent en différentes parties du décret de 1912.

Les articles 154 et 155 instituent le contrôle supérieur du gouverneur, mais les articles 103, 104 et 208 lui confient des fonctions de détail.

Certaines mesures sont même en opposition

L'article 203 indique que les ordonnateurs répartissent « les crédits ouverts par chapitre entre les divers articles du budget, et que « cette répartition est soumise à l'approbation du gouverneur en Conseil ».

Selon l'article 204, « chaque mois, sur la proposition des ordonnateurs, les gouverneurs, en Conseil, règlent la distribution par chapitre des fonds... »

Les articles 203 et 204 ne sont d'ailleurs que les articles 63 et 64 du décret du 20 novembre 1882, compte tenu du décret du 21 mai 1898 supprimant les directeurs de l'intérieur. Ce dédoublement de la personnalité du gouverneur est évidemment assez discutable.

La Commission de 1911 semble se placer dans la circulaire d'envoi à l'unique point de vue des principes financiers.

On saisira mieux les termes du problème en se reportant aux causes qui ont amené la suppression des directeurs de l'intérieur et certains actes subséquents.

Le décret du 21 mai 1898 a entendu mettre un terme aux conflits incessants entre les directeurs de l'intérieur et les gouverneurs.

« Nonobstant, dit le rapport de présentation, les stipulations des actes organiques, l'usage s'est-il établi depuis longtemps déjà de rendre, en fait, le gouverneur responsable de l'ensemble de l'administration civile.

« Cette situation nouvelle a eu pour conséquence d'obliger le chef de la colonie à s'occuper personnellement des détails de cette administration et de rendre les prérogatives des directeurs de l'intérieur inutiles ou préjudiciables à la bonne marche des services : inutiles, si les titulaires suivent docilement l'impulsion que les gouverneurs sont amenés à leur donner ; préjudiciables à la marche du service si, au contraire, forts de leurs pouvoirs propres, ils entendent user de l'indépendance relative qu'ils tirent de leurs pouvoirs. »

Le même texte a placé près du gouverneur, un secrétaire général chargé de le remplacer en cas d'absence, mais sans lui attribuer de pouvoirs déterminés en temps normal. Le décret du 2 juillet 1913 a supprimé les secrétaires généraux des colonies, pour éviter les oppositions souvent vives entre deux personnalités « que le hasard des désignations coloniales... appelait à servir côte à côte », ainsi que s'exprime le rapport précédant le décret, et laissé au gouverneur le choix du fonctionnaire chargé d'occuper le poste de secrétaire général, « à titre temporaire et essentiellement révocable ».

Autrement dit, le maintien près du gouverneur d'un fonctionnaire qui, par l'importance de ses attributions, soit susceptible de lui porter ombrage n'apparaît pas possible,

sous peine de retomber dans les errements du passé. Et les fonctions d'ordonnateur, en raison de la quasi-universalité des questions financières, sont de celles-là.

Le décret du 30 décembre 1912, et c'est en quoi il a innové, en permettant au gouverneur de déléguer spécialement ses fonctions d'ordonnateur, lui donne tout apaisement.

En vue de faciliter au gouverneur son rôle de contrôle supérieur, on eût pu lui faire une obligation de déléguer ses fonctions d'ordonnateur, ou ce qui, du point de vue des responsabilités, eût donné plus complète satisfaction, lui laisser le choix de l'ordonnateur, dans des conditions semblables à celles du décret du 2 juillet 1913 l'autorisant à désigner le secrétaire général.

Mais la Commission de 1911 craignait à la fois, et que le gouverneur ne pût assurer le contrôle supérieur qui lui incombait, et qu'il fût dans l'ignorance des faits budgétaires de la colonie. Les procès-verbaux s'expriment ainsi sur ce dernier point :

« ... La création d'un ordonnateur n'a pas autrefois produit les résultats qu'on en attendait. Puis la suppression de l'emploi de directeur de l'intérieur a donné tous les emplois au gouverneur ; ce cumul de pouvoirs et de charges, au point de vue financier, offre des défauts considérables qu'il faut corriger, en partie, si nous le pouvons. On pourrait retirer au gouverneur son pouvoir législatif et son rôle de juge en faisant approuver ses actes par un pouvoir supérieur ; on lui laisserait le rôle d'ordonnateur. Il faut qu'il connaisse ce qui se passe au point de vue budgétaire. Je maintiendrais le principe de l'ordonnancement du gouverneur qui pourrait déléguer l'ordonnancement, de façon, en évitant le travail matériel, à conserver la responsabilité... »

Le décret de 1912 a créé un état de choses qui, pour n'être pas d'une construction théorique parfaite, n'a cependant pas donné pratiquement lieu à d'importantes critiques.

Le calme et l'unité de vues ont régné dans l'administration supérieure locale et c'est peut-être là l'essentiel. L'opinion des colonies est unanime sur ce point. Sans doute, le gouverneur demeure responsable de l'ordonnancement (1). Mais,

(1) Voir la circulaire ministérielle du 5 septembre 1919 relative à la délè-

comme ce n'est qu'une responsabilité administrative, le bon sens suffit, pour ne pas lui imputer la responsabilité des détails et rendre à chacun ce qui lui appartient. L'article 96 du décret financier de 1912, qui ne fait que reproduire l'article 150 du décret du 20 novembre 1882, dit relativement à la désignation des différents chefs de service :

« Ces chefs de service, agents et comptables sont choisis dans le personnel des administrations métropolitaines et mis à la disposition du Ministre des Colonies, ou nommés dans les colonies par les autorités locales. »

Les actes organiques spéciaux aux différentes colonies et gouvernements généraux précisent les pouvoirs des gouverneurs en cette matière.

Lorsque le chef de service est désigné par le gouverneur ou même sur sa proposition, le chef de la colonie est responsable de la haute direction et de la bonne marche du service, et de cette dernière partie, en raison de son choix. Lorsque le chef de service lui est imposé, il n'en est pas moins responsable de laisser se perpétuer des errements critiquables parvenus à sa connaissance, ou même que le simple exercice de son droit de surveillance devait lui révéler.

En fait, lorsque le gouverneur délègue les fonctions d'ordonnancement, la répartition administrative des responsabilités n'est pas sensiblement différente.

Sous réserve peut-être d'une mise au point, le décret de 1912 donne donc, à très peu près, satisfaction.

Un nouveau corps de fonctionnaires subalternes est-il nécessaire? — La Commission de 1911 a cherché, dans la création d'un corps d'ordonnateurs, un remède aux inconvénients qu'elle avait signalés qui, pratiquement, n'existent pas lorsque les fonctions d'ordonnateur sont déléguées, et qui, théoriquement même, ne seraient pas à envisager, si l'ordonnateur

gation du pouvoir d'ordonnancement des dépenses des budgets généraux et locaux aux colonies.

« ... Le droit d'ordonnancer a une importance particulière. C'est pourquoi le gouverneur, aux termes du règlement financier, n'a la faculté de déléguer sa signature qu'à une personne de son choix, agissant sous son contrôle et sous sa responsabilité... La délégation doit être accordée expressément par un acte officiel et dans les formes régulières... »

était désigné dans les mêmes conditions que le secrétaire général.

« En raison de ces graves inconvénients, déclare la circulaire d'envoi, accentués par la multiplicité des budgets fonctionnant simultanément dans certaines colonies — budget de l'Etat, budget général, budget local, budgets annexes, budgets spéciaux sur fonds d'emprunt, — la Commission a émis le vœu qu'un corps d'ordonnateurs, analogue comme attributions au corps de l'Intendance de la Guerre ou de la Marine, soit constitué dans chaque colonie au moyen des éléments existant actuellement dans le personnel de l'administration coloniale...

« Au fur et à mesure que l'organisation de nos colonies devient plus complète, la nécessité de fonctionnaires spécialisés se fait sentir de jour en jour davantage. »

Etant donné ce qui a été dit précédemment, il ne s'agit plus que de la création d'un cadre subalterne de fonctionnaires. Le problème ainsi posé perd tout de son importance.

Selon que l'on s'adresse à des colonies dont le détail du service financier est assumé par des agents compétents, ou à d'autres dont les difficultés de recrutement d'un personnel possédant les aptitudes nécessaires sont réelles, on obtient des réponses favorables ou défavorables.

La comparaison faite avec le corps de l'Intendance ou celui du Commissariat de la marine est discutable.

Il y a, dans l'armée, des raisons essentielles pour que le commandement soit dégagé de tout souci d'administration financière, dont les principes, aussi bien que les méthodes, sont étrangers à la formation des unités de combat. Quoique cette idée ne soit pas toujours d'une application absolue (service de l'artillerie, etc.), on ne verra jamais le chef d'un service à hiérarchie propre (Intendance, par exemple) prendre le commandement des troupes combattantes. Aux colonies, la bonne gestion financière est l'une des tâches les plus importantes, sinon la principale, de l'administration, et, en conséquence, du gouverneur, chef de cette administration.

D'autre part, si les fonctionnaires des colonies doivent se spécialiser, il semble bien qu'il n'est pas permis aux administrateurs coloniaux d'ignorer les répercussions financières de leurs actes, et que les questions financières, précisément

par la multiplicité de leurs ramifications, sont de celles qu'ils doivent conserver dans leurs attributions.

La question se limite, en réalité, à assurer aux bureaux de finances, le personnel entraîné nécessaire à leur bon fonctionnement. La création d'un cadre spécial est-elle indispensable pour ce faire? N'y a-t-il pas, dans toutes les colonies, à côté du personnel des administrateurs, celui des bureaux?

CHAPITRE II

Vœux réalisés ⁽¹⁾

§ 1. CHANGEMENT DE LA DATE DE CLÔTURE DE LA GESTION DES TRÉSORIERIS-PAYEURS

Parmi les vœux proposés par la Commission de 1911 figurait celui du changement de date de la clôture de la gestion des trésoriers-payeurs.

La circulaire d'envoi du décret de 1912 s'exprimait ainsi à ce sujet :

« L'article 391 du décret du 30 décembre 1912 reproduit purement et simplement les dispositions de l'article 158 du décret du 20 novembre 1882, aux termes desquelles les écritures des comptables aux colonies sont arrêtées le 30 juin pour les trésoriers-payeurs, les trésoriers particuliers, les préposés du Trésor et les percepteurs, et le 31 décembre pour les autres comptables.

« La Cour des comptes, dans ses rapports annuels, a plusieurs fois exprimé le désir que la date de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs coloniaux fût reportée du 30 juin au 31 décembre, date réglementaire en France pour la clôture des comptes des trésoriers-payeurs généraux.

« Cette unification de dates eût permis au Ministère des Finances de faire figurer au compte général une situation plus exacte de l'actif et du passif des caisses du Trésor, situation nécessairement faussée dans le régime actuel par la production de totaux partiels arrêtés au 30 juin pour les trésoriers-payeurs coloniaux et au 31 décembre pour les autres comptables.

« Il n'a pas semblé cependant qu'il fût possible de donner satisfaction, tout au moins pour le moment, au vœu ainsi exprimé. Outre les difficultés relatives à la production des comptes qui sont inhérentes à l'éloignement des colonies, il est nécessaire, ainsi

(1) Modifications au décret du 30 décembre 1912... Articles 54, 60 § 1, 391 ; article 236.

que l'avait décidé la Commission interministérielle réunie en 1896, « d'attendre les résultats que peut donner, dans la pratique, la séparation des comptes du service local du compte du service colonial.

« Cette séparation est désormais un fait acquis, mais depuis un temps insuffisant pour que les résultats en soient connus. Elle a été, en effet, décidée et réglementée par l'art. 126 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et par les décrets des 12 octobre et 2 décembre suivants. Les dispositions de ce dernier texte ont été reproduites et complétées par l'art. 328 du décret du 30 décembre 1912... »

On peut ajouter que le changement de la date de clôture de l'exercice financier du service local, désormais fixée au 31 mai au lieu du 30 juin comme sous le régime antérieur, constituait un nouvel argument en faveur de la clôture de la gestion des trésoriers-payeurs et, en conséquence, des comptables subordonnés, au 31 décembre.

La clôture de la gestion des trésoriers-payeurs au 30 décembre constitue sans aucun doute une simplification. On a cependant pu représenter qu'elle aboutissait à accumuler, à une même date, une grande partie des écritures des trésoriers-payeurs, celles du commencement de la gestion venant s'ajouter à celles de l'ouverture du nouvel exercice (livres de détail) et à la liquidation des opérations de l'exercice précédent.

L'uniformisation réclamée par la Commission de 1911 présente cependant, pour le compte général des Finances, des avantages plus apparents que réels.

« L'arrêt au 31 décembre de la gestion des comptables est souvent une fiction, dit un document de l'époque émané du département des Finances ; l'encaisse du Trésor, telle qu'elle est retracée dans le compte général, ne comprend pas les encaisses de certaines catégories de comptables subordonnés, receveurs des douanes ou des indirectes, percepteurs, etc. En réalité, ce compte, et c'est le seul résultat qu'il soit possible d'atteindre, présente à la date où il est établi tous les éléments connus à cette date, et, comme la publication en a lieu toujours à la même époque, les années successives embrassent la même période de temps et permettent toutes les comparaisons utiles. »

« Le but poursuivi est donc surtout d'ordre théorique. On pourrait cependant sans inconvénient chercher à l'atteindre, à la condition de ne pas exiger une concordance absolue, dans le temps,

dans la situation des encaisses, si l'on ne se heurtait à des considérations d'ordre pratique d'une importance très réelle au point de vue de l'apurement des comptes... »

Ces considérations se trouvent indiquées dans le rapport de présentation du décret du 3 mai 1924, modifiant le décret du 30 décembre 1912 relatif à la gestion des comptables coloniaux.

« ... Nos prédécesseurs n'avaient pas cru pouvoir donner suite aux observations qui leur avaient été présentées, principalement parce que la loi du 23 novembre 1902 ayant fixé au 31 juillet de la deuxième année de l'exercice la publication du compte général des Finances, il était indispensable que le Ministère des Finances puisse commencer sans faute, dès les premiers jours du mois de mars de la deuxième année de l'exercice, pour le compte de deuxième partie (janvier-décembre pour les comptables métropolitains), et dès les premiers jours du mois de juin pour le compte de première partie (période complémentaire de l'exercice du budget de l'Etat pour les comptables métropolitains), les travaux de centralisation qui lui incombent. Il était matériellement impossible que les comptes des comptables coloniaux parvinssent aux bureaux intéressés dans des délais aussi courts. »

On pourrait d'ailleurs citer des exemples de comptes de trésoriers payeurs coloniaux qui, quoique arrêtés au 30 juin, n'étaient cependant pas parvenus à temps pour figurer au compte général de l'administration des Finances publié le 31 juillet de l'année suivante.

Le décret du 3 mai 1924 a modifié la date de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs et réalisé, au moins provisoirement, le vœu de la Commission de 1911.

Le rapport précédant le décret en indique les raisons :

« Toutefois, l'article 19 de la loi du 29 décembre 1923 ayant, jusqu'à la liquidation de l'apurement des comptes de guerre, reporté au 31 décembre de l'année de clôture de l'exercice, la publication du compte général des Finances, il paraîtrait opportun, au moins pendant cette période de quelques années, d'adopter pour les trésoreries coloniales comme pour les trésoreries métropolitaines, le principe de la gestion du 1^{er} janvier au 31 décembre.

« On pourrait ainsi procéder à une expérience intéressante, qui permettrait de se rendre exactement compte des avantages et des inconvénients de la réforme dont il s'agit et des difficultés d'ordre matériel qui pourraient en résulter. »

Le décret du 3 mai 1924 est ainsi conçu :

« Les articles 54, 60, § 1, et 391 du décret du 30 décembre 1912 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 54. — La gestion annuelle des comptables aux colonies se compose des opérations accomplies du 1^{er} janvier au 31 décembre de la même année.

« Art. 60, § 1. — Les trésoriers-payeurs tiennent les comptes du service local par gestion annuelle du 1^{er} janvier au 31 décembre.

« Art. 391. — Les écritures et les livres des comptables de deniers publics sont arrêtés chaque année le 31 décembre. Ils le sont également à la cessation des fonctions de chaque comptable. »

.....

Ce décret a été commenté par la circulaire ministérielle (colonies) du 4 juillet 1924 et la circulaire de la Comptabilité publique du 9 juillet 1924, qui fixent quelques dispositions transitoires et prescrivent les mesures de détail.

On a indiqué précédemment tout l'intérêt que présentait cette réforme pour le jugement des comptes des budgets locaux (1).

*
* * *

§ 2. SUPPRESSION DE L'OBLIGATION POUR LES REDEVABLES, DE PRÉSENTER AUX BUREAUX DE L'ADMINISTRATION, POUR LES FAIRE VISER ET EN DÉTACHER LE TALON, LES RÉCÉPISSÉS DÉLIVRÉS PAR LE TRÉSORIER-PAYEUR

Les raisons du vœu exprimé par la Commission de 1911, de la suppression du visa des récépissés, sont exposées en détail dans la circulaire d'envoi du 22 mars 1913 :

« L'article 236 du décret reproduit les dispositions des articles 175, 176 et 177 du décret du 20 novembre 1882 et maintient le principe de l'obligation pour les redevables du Trésor de présenter aux bureaux de l'administration, pour les faire viser et en détacher le talon, les récépissés délivrés par le trésorier-payeur, obligation que la Commission eût désiré voir supprimer. Cette formalité, prescrite par la loi du 19 avril 1833, a été supprimée en France, à partir de 1897, par la loi du 24 décembre 1896 : ce procédé de con-

(1) Voir page .

trôle, basé sur la bonne volonté des contribuables, restait en effet trop souvent illusoire. En France, après avoir acquitté leurs dettes, les intéressés, nantis d'un reçu en bonne et due forme, négligeaient fréquemment la formalité du visa. La prescription légale, jugée difficilement applicable, fut en conséquence supprimée. Les mêmes motifs justifieraient cette suppression aux colonies. Mais la Commission n'a pas cru devoir la proposer, tant qu'une étude approfondie n'aurait pas permis de s'assurer qu'au contrôle exercé au moyen du visa pourrait être substitué un mode différent de contrôle. »

Le contrôle extérieur résultant de l'article 236 du décret du 30 décembre 1912 et des actes antérieurs visait à s'assurer que le comptable avait bien pris en charge la totalité des perceptions.

Or, le peu d'empressement des contribuables qui n'avaient aucun intérêt particulier, bien évident, à l'accomplissement de cette formalité, non exigée pour les versements à divers autres comptables (receveurs des douanes, de l'enregistrement, agents spéciaux, etc...), en diminuait sensiblement la valeur.

Mais la pratique coloniale avait fini par enlever toute efficacité à ce moyen de contrôle.

Les redevables négligeant de faire viser leurs récépissés, le Trésor les transmettait directement au bureau de finances chargé du visa où les intéressés pouvaient les retirer, afin d'éviter que les comptables ne fussent dans l'impossibilité de récupérer les talons qu'ils devaient joindre à l'appui de leur compte de gestion.

En outre, l'enregistrement des récépissés visés n'était souvent opéré que pour les recettes budgétaires, parfois même d'une façon intermittente, par suite de la pénurie du personnel de l'administration.

Ainsi, on n'était pas assuré que tous les récépissés avaient été visés, et pour ceux qui l'avaient été, la confrontation prévue par l'article 236 avec les bordereaux détaillés de récépissés établis par les trésoriers-payeurs était illusoire.

Le rapprochement de ces documents était assez laborieux, exigeant un dépouillement complet, le Trésor et le bureau de finances procédant selon des méthodes généralement différentes. Le contrôle extérieur s'exerce d'ailleurs d'une

façon beaucoup plus rapide par la comparaison des écritures des ordonnateurs et des comptables ou des pièces qu'ils produisent. Restent, cependant, en dehors de cette dernière méthode, un certain nombre d'opérations relatives à des comptes de trésorerie qui n'intéressent ni les budgets locaux, ni le budget colonial.

La réforme préconisée par la Commission de 1911, réclamée constamment depuis cette époque, a finalement été réalisée par plusieurs décrets de 1926 et 1927.

Un premier décret du 31 août 1926 rend applicable aux colonies les dispositions de l'article 11, § 1 et 6, et de l'article 12 de la loi des douzièmes du 24 décembre 1896.

L'article 11 fixe la procédure générale, l'article 12 est relatif aux exceptions :

« *Art. 11, § 1.* — Tout versement en numéraire ou autres valeurs, fait aux caisses du Caissier-payeur central du Trésor public à Paris et à celles des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances pour un service public, donnera lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé.

« Ce récépissé, pour être libératoire et former titre contre le Trésor, devra être détaché d'une formule à talon.

« § 6. — Le présent article de loi sera constamment affiché dans les bureaux et caisses où il devra recevoir son exécution. »

« *Art. 12.* — Les dispositions de l'article précédent ne sont applicables ni aux consignations de valeurs mobilières, ni aux opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui continueront à être soumises aux dispositions insérées dans les décrets du 15 décembre 1875 et 28 février 1886. »

Un second décret du 31 août 1926 remplace l'article 236 par de nouvelles dispositions qui ne sont que l'adaptation de l'article 11, § 1, de la loi de 1896 et l'application de la loi du 28 décembre 1886 relative à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, les consignations de valeurs mobilières étant interdites aux colonies :

« **Tout versement ou envoi en numéraire ou autres valeurs fait aux caisses des trésoriers-payeurs et des trésoriers particuliers pour un service public, donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé; le récépissé, pour être libératoire et former titre contre le Trésor, devra être détaché d'une formule à talon. »**

« La formalité du visa du récépissé (talon non attenant) par le gouverneur ou son délégué est obligatoire en ce qui concerne le service de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ces récépissés sont enregistrés sur les livres tenus à cet effet par les gouverneurs et rendus immédiatement après visa aux parties versantes ; tous les mois un extrait dudit registre est adressé à la Caisse des dépôts et consignations pour servir d'éléments de contrôle. »

Mais un décret du 11 février 1927, relatif aux récépissés souscrits au titre de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, a supprimé l'application aux colonies de l'article 12 de la loi du 24 décembre 1896 et abrogé le deuxième alinéa de l'article 236 (nouveau).

« Après un nouvel examen, dit le rapport de présentation, il nous est apparu qu'il importait de ne pas maintenir pour les dépôts faits à la Caisse nationale des retraites, dans les colonies où elle est autorisée à fonctionner, une formalité dont la suppression dans la métropole a donné les meilleurs résultats. »

Une circulaire de la direction de la Comptabilité publique du 5 octobre 1926 a précisé le système de récépissés adopté. A l'exemple de la métropole, et conformément à la loi de 1896, les récépissés sont détachés de carnets à souches, au lieu d'être, comme précédemment, formés de feuillets libres.

Les souches ou talons, qui contiennent les mêmes renseignements que les récépissés sont conservés dans les archives des trésoreries. On a ainsi remplacé un contrôle extérieur, mais inexistant, par un contrôle intérieur.

CHAPITRE III

Vœux à l'étude

§ 1. RÉDUCTION DE LA DURÉE DE L'EXERCICE FINANCIER

Le vœu formulé par la Commission de 1911 de la réduction de la durée de l'exercice financier, n'est que la conséquence des préférences de la Commission pour le système de l'année financière, question précédemment examinée. La Commission, pour « obvier aux lenteurs... de la production des comptes », avait d'ailleurs restreint la durée de la période complémentaire, mais elle visait à la diminuer encore.

« Les dates des 20 et 31 mai, dit la circulaire d'envoi du décret financier de 1912, remplacent celles des 20 et 30 juin précédemment fixées par l'article 39 du décret du 20 novembre 1882 (1).

« La réduction des délais complémentaires de l'exercice, ainsi réalisée, en marquant une étape vers la réduction de la durée de l'exercice financier aux colonies, se rattache à un vœu émis par la Commission qui a élaboré le projet de décret, en vue de la réduction de la durée de l'exercice des budgets locaux et de l'adop-

(1) Les dates de clôture du décret du 20 novembre 1882 étaient celles du décret du 26 septembre 1855.

Les instructions du 15 avril 1856 déclarent à ce sujet :

« La clôture des opérations de l'exercice est fixée dans les colonies, en ce qui concerne le service local, au 30 juin de la seconde année de l'exercice.. Cette dernière époque est la même que celle qui a été déterminée en France pour le service départemental. La nécessité de connaître promptement en France l'emploi des crédits ouverts au directeur de l'intérieur n'existant pas comme pour l'emploi des crédits du budget métropolitain délégués à l'ordonnateur, on a pu laisser à l'exercice local toute son étendue. »

Mais la clôture des opérations départementales a depuis été avancée (décret du 20 janvier 1900 : 31 janvier (mandatements) dernier février (paiements). Cette assimilation justifierait le vœu de la Commission de 1911. Toutefois cette comparaison d'une colonie à un département cesse de plus en plus, pour la plupart de nos colonies, d'être admise au point de vue financier. (Voir passage de la circulaire ministérielle du 26 août 1926 relative à l'apposition du timbre de dimension sur divers documents aux colonies, cité page 124.)

tion d'une date uniforme pour la clôture des budgets de l'Etat et des budgets des colonies. »

Il y a donc lieu d'étudier les raisons qui nécessitent, pour les budgets locaux, une clôture plus tardive que pour le budget de l'Etat exécuté aux colonies, en tenant compte des mesures réalisées par la Commission de 1911 et indiquées à la circulaire d'envoi du 22 mars 1913 :

« ... La Commission a proposé « les dispositions qui ont été introduites dans l'art. 271 du décret et qui réduisent la période complémentaire dans les circonscriptions éloignées du chef-lieu », en la limitant au dernier février, de manière à permettre une centralisation aussi complète que possible des opérations budgétaires à la date du 31 mai...

« D'autre part..., j'ai pris, de concert avec M. le Ministre des Finances, deux arrêtés interministériels, en date du 10 février 1913, aux termes desquels les ordres de paiement, au titre des budgets des colonies, ne peuvent :

« 1^o En France, en Algérie et en Tunisie, être délivrés après le 15 février de la seconde année de l'exercice, ni payés après le dernier jour du même mois ;

« 2^o Dans les colonies, être délivrés après le 20 janvier, ni payés après le 31.

« De même, le reliquat des provisions constituées pour les dépenses d'un exercice sera reversé par la Caisse centrale, le 30 avril, au crédit des trésoriers-payeurs intéressés. »

La clôture des budgets locaux est retardée généralement par deux ordres de faits : 1^o les opérations des agences spéciales ; 2^o celles effectuées dans la métropole (1).

Retards dus à l'exécution des services du matériel. — Il y a

(1) On peut y ajouter les retards résultant des régularisations de paiements effectués pour chaque colonie dans les autres colonies du groupe pour les colonies groupées en gouvernements généraux, et qui forment, pour certains pays de l'Union indochinoise, la majeure partie des restes à payer à la clôture de l'exercice. En A. O. F. fonctionne pour ces paiements un système de provisions constituées à Dakar (décret du 29 décembre 1922 réorganisant les services financiers de l'A. O. F.). En Indochine, on emploie entre les trésoreries le système des comptes-courants réciproques, réglementés par des textes très anciens (Laos, arrêté interministériel du 28 avril 1896 par exemple). Les causes des retards sont du même ordre que ceux indiqués dans ce travail. Il a paru, en conséquence, inutile d'y consacrer des développements particuliers.

Il y a lieu également de mentionner que, par suite du décret du 30 juin 1921 sur le paiement des dépenses de l'Agence économique de l'Indochine, des paiements sont effectués en France pour les divers budgets indochinois par la Banque de l'Indochine (Voir page ...).

lieu, toutefois, de citer également la fixation au 28 février, de la date d'achèvement des « services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des cas de force majeure ou d'intérêt public... » (article 65 du décret de 1912).

Il est vrai que cette limite est la même pour le budget colonial (1) (article 9 du décret de 1912). Mais les travaux exécutés pour l'Etat sont de moins en moins importants et les dépenses qui, de ce fait, peuvent tomber en exercices clos, ne sont guère susceptibles de modifier le caractère des comptes. L'article 271 du décret de 1912 fixe au 20 février la date de clôture de l'émission des ordres de paiement pour les localités éloignées de la résidence de l'ordonnateur et du comptable. Les travaux effectués après cette date ne peuvent donc pas y être payés au titre de l'exercice auquel ils appartiennent. Ils peuvent l'être au chef-lieu si les pièces nécessaires arrivent à temps. On accepte donc, en réalité, à l'avance, que toute une catégorie de dépenses rentre dans les restes à payer de l'exercice, car la continuation des travaux au titre de l'exercice expirant, après le 31 décembre, qui devrait être l'exception, est, en fait, presque la règle. En France, cependant, on s'en tient au 31 janvier, avec des dates de clôture fixées, pour les paiements effectifs, il est vrai, au 31 avril, mais pour les régularisations, au 30 juin et même au 31 juillet.

D'autre part, il est incontestable que la possibilité d'exécuter des travaux sur les crédits de deux exercices facilite singulièrement les abus en matière d'imputation.

Le maintien d'un semblable état de choses ne peut donc se

(1) En France, le délai primitivement fixé au 28 février a été restreint au 31 janvier par le décret du 11 octobre 1850. Il a été à nouveau étendu pour les colonies (budget de l'Etat) par le décret du 26 septembre 1855, parce que, disent les instructions du 15 avril 1856 : « d'un côté, les travaux effectués vers la fin de l'année ne peuvent souvent être reçus que dans le cours du mois de février, et que, de l'autre, les événements de mer peuvent retarder parfois l'arrivée d'un approvisionnement crédité sur l'exercice antérieur. » Je compte, ajoutent les instructions, « sur la vigilance de l'administration et du contrôle pour qu'il ne soit fait usage de cette faculté que dans le cas où elle sera indispensable. »

Réduit par le décret du 31 mai 1862, le délai du 28 février a été rétabli par le décret du 20 novembre 1882 : « L'expérience a démontré que cette règle, (celle du décret du 31 mai 1862) dont l'application est déjà difficile dans la métropole, cause de grands embarras aux colonies, et l'ancienne date a été rétablie. »

justifier que par des avantages sérieux, capables de contre-balancer les inconvénients signalés.

Dans la plupart de nos colonies tropicales, en effet, les travaux ne peuvent être entrepris à toute époque ; il n'est qu'une saison où les crédits peuvent être utilisés, et on conçoit que, durant ces quelques mois qui ordinairement chevauchent sur deux années, on en facilite l'emploi. Toutefois, il existe quelques cas exceptionnels où la période favorable n'est pas la même, mais cela souligne seulement la difficulté de poser des règles générales.

Il ne s'agit point d'ailleurs de donner satisfaction à tel ou tel principe théorique, en négligeant les réalités, mais de rechercher les méthodes comptables capables de s'adapter aux nécessités locales.

Dans ce but, on a envisagé le report des crédits non utilisés en fin d'année à l'exercice suivant, ainsi qu'il est indiqué à l'article 91 du décret financier pour le fonds de concours. Mais, dans ce dernier cas, les crédits sont couverts par les ressources qui y sont affectées, le report des crédits entraîne celui des fonds, l'équilibre budgétaire n'en est en rien modifié, tandis que le report des crédits des services du matériel accroît les prévisions de dépenses, sans aucune compensation pour les recettes. Cette solution est donc difficilement applicable.

Retards provenant des agences spéciales. — Le retard provenant des opérations des agences spéciales résulte, d'une part, de leur éloignement du chef-lieu, d'autre part, de ce qu'elles n'effectuent que des opérations provisoires qui doivent être régularisées par la suite.

L'article 271 du décret de 1912 a cherché à atténuer, pour les délais de production des comptes, les conséquences des difficultés de communication.

Qu'il s'agisse d'agents spéciaux ou d'agents du Trésor, le problème se pose néanmoins. Mais la substitution d'agents du Trésor aux agents spéciaux a pour conséquence de supprimer, en général, les régularisations.

Il ne dépend pas toujours des colonies de remplacer les agents spéciaux de l'ordre administratif, par des agents de

l'ordre comptable. Des difficultés de recrutement, des nécessités budgétaires peuvent s'y opposer, mais il est loisible à toute colonie de transformer ses agences spéciales en préposats du Trésor en les plaçant sous l'autorité du comptable supérieur de la colonie. Ce point sera étudié ultérieurement.

On gagne ainsi le temps nécessaire aux régularisations effectuées par l'ordonnateur de la colonie. Il est d'autant moins négligeable que les « embouteillages » qui, dans certaines circonstances, se sont produits dans les bureaux de finances, ont retardé le règlement des exercices clos de plusieurs années.

Mais pour s'en tenir aux délais de clôture fixés par le décret de 1912, il est certain que, par la généralisation d'une réforme réalisée déjà dans plusieurs de nos colonies, les opérations des agences spéciales cesseraient de constituer un obstacle à la réduction de l'exercice.

Retards imputables aux opérations effectuées dans la métropole. — Les opérations effectuées dans la métropole, ou passant par le Caissier-payeur central du Trésor public, sont grevées des mêmes servitudes que celles des agences spéciales : longueur des communications, régularisations ultérieures.

L'article 254 du décret de 1912 fixe la procédure des paiements effectués hors de la colonie, qui comporte l'intervention du Caissier-payeur central. Toutefois, ces prescriptions ne sont applicables entre les colonies d'un même groupe, qu'en l'absence de règlements particuliers (article 257 du décret de 1912).

Les arrêtés interministériels du 10 février 1913 ont déterminé les dates de clôture des opérations faites hors de la colonie, de façon à permettre en général l'arrivée des pièces justificatives, en temps utile, dans la colonie. Mais les dates sont les mêmes pour toutes les colonies, quelle que soit leur situation par rapport à la métropole. On a vraisemblablement craint de compliquer, par la multiplicité des dates, la tâche des organismes métropolitains.

Si l'on est obligé de subir l'inconvénient des distances, on s'est, par contre, demandé s'il ne serait pas possible de sup-

primer celui des régularisations ; autrement dit, si la métropole — laissant ici complètement de côté les quelques dépenses ordinairement peu importantes qui peuvent provenir d'autres colonies — ne pourrait pas, au lieu d'ordres de paiement, émettre des mandats. Cela implique le remplacement du système de la provision par celui des délégations de crédits. La Commission de 1911 s'exprimait, à ce sujet, comme suit, dans un de ses procès-verbaux :

« En France, on n'aurait des crédits que quand le budget serait ouvert, et l'approbation est parfois tardive. Avec le système des délégations, il faut faire l'application à chaque chapitre. Il faudrait donc prélever sur les crédits une somme considérable pour des dépenses éventuelles dont on ne connaît pas le chiffre. Les budgets n'étant pas élastiques, on en viendrait à ne déléguer les crédits qu'après paiement. Avec le système de la provision, comme on connaît par expérience le montant moyen des dépenses faites à l'extérieur, on réserve ce montant sur le total des crédits. On sait qu'il faut prélever un million, par exemple, sans savoir exactement à quels chapitres de dépenses s'appliquera cette somme. »

On peut faire quelques réserves concernant ces explications, surtout si l'on se réfère à la circulaire ministérielle du 29 avril 1924 relative au chapitre des dépenses d'ordre et examinée précédemment (1). Mais il est certain que la méthode de la provision n'impose d'autres préoccupations que de veiller à ce que les comptes de provisions possèdent toujours des soldes créditeurs (article 254) et de cesser de leur imputer des dépenses après les dates de clôture. Les délégations de crédits exigeraient au Ministère et dans les ports de commerce où est organisé le service colonial, l'institution de comptabilités d'ordonnateurs secondaires et de sous-ordonnateurs. Même avec une centralisation au département des Colonies, cela n'irait pas sans difficultés en raison de l'éloignement des colonies et malgré l'utilisation intensive des câblogrammes ou des radiogrammes. Il n'est pas sûr que l'application de cette nouvelle conception serait très économique. Le système actuel est si simple qu'il faudrait vraiment, pour le changer, de solides raisons. Et, pour une fois que l'adminis-

(1) Voir pages 109 et suivantes.

tration emploie des procédés presque commerciaux, on ne saurait vraiment lui en demander l'abandon.

La conclusion est que les paiements effectués dans la métropole constituent le véritable obstacle à toute réduction de l'exercice, à moins d'avancer encore les dates de clôture des opérations réalisées dans la métropole au compte de l'exercice expirant.

Comparaison des dates de clôture du budget de l'Etat dans la métropole et des budgets locaux aux colonies. — La Commission de 1911 avait en vue l'adoption d'une date uniforme pour la clôture des budgets de l'Etat et des budgets des colonies. Les opérations du budget de l'Etat étant, aux colonies, complètement indépendantes de celles des budgets locaux, la simplification réalisée apparaîtrait, en somme, de peu d'intérêt. Mais, en fait, c'est moins d'imiter l'Etat que se proposait la Commission de 1911, que de réduire le plus possible la période complémentaire pour hâter la reddition des comptes. Cet argument a, depuis le décret du 3 mai 1924, relatif à la date de clôture de la gestion des comptables coloniaux, théoriquement, beaucoup perdu de sa valeur.

La clôture de l'exercice pour l'exécution du budget de l'Etat aux colonies est fixée au 20 mars pour les mandats et au 31 pour les paiements et recouvrements (1). Mais, en France, les dates de clôture du budget de l'Etat sont respectivement le 31 mars (mandatements), 30 avril (paiements), 30 juin et 31 juillet pour les régularisations. Autrement dit, les délais ont été raccourcis aux colonies afin de

(1) Ces dates sont celles du décret du 26 septembre 1855. Les instructions du 15 avril 1856 s'expriment ainsi :

« L'obligation de rendre les comptes du service colonial en même temps que les comptes des autres départements ministériels, combinée avec l'éloignement de nos établissements d'outre-mer, a forcément conduit à abréger dans les colonies la durée de la période consacrée à la liquidation, au mandatement et au paiement des dépenses... »

« ... Il a fallu nécessairement raccourcir la durée de l'exercice dans les colonies, afin de permettre aux ordonnateurs et aux trésoriers d'établir leurs comptes et de les faire parvenir en temps utile aux autorités métropolitaines chargées de les centraliser. Guidé par ce principe, j'aurais pu adopter des époques de clôture d'exercice plus ou moins avancées, selon le degré d'éloignement de chaque colonie ; mais j'ai craint, par cette diversité de règles, de faire naître la confusion dans un service qui exige la plus grande simplicité... »

permettre en France, en temps opportun, le rattachement des opérations qui y sont réalisées.

L'exécution du budget colonial comporte donc, aux colonies, des restrictions analogues à celles imposées aux budgets locaux dans la métropole.

Par suite, lorsqu'on veut assigner la même période complémentaire aux budgets locaux et au budget colonial, aux colonies, ce n'est pas au budget de l'Etat que l'on compare les budgets locaux, mais à une fraction de ce budget, exécutée dans des conditions toutes particulières. Etant donné le but poursuivi par la Commission, on ne saurait être surpris de cette assimilation. Mais on ne doit point oublier que le budget de l'Etat s'exécute normalement en France, et les budgets locaux dans les colonies.

Les causes qui militent en France pour des délais de clôture suffisamment larges agissent pareillement aux colonies. Si les comptes sont moins importants, l'organisation est plus primitive, les difficultés de communications plus grandes. C'est donc des dates de clôture de la métropole qu'il y aurait lieu de s'inspirer.

Très souvent, en pratique, les mandatements se poursuivent jusqu'à la cessation des paiements sur l'exercice. Depuis la création d'un compte des « Restes à payer sur exercices clos » permettant de faire supporter à l'exercice d'imputation les dépenses mandatées mais non payées, la date de clôture des paiements devient secondaire. On pourrait donc admettre une date unique de clôture pour les mandatements et paiements.

Mais l'existence d'un délai accordé pour les régularisations ne doit pas entraîner, ce qui est essentiel, si on ne veut porter atteinte à l'œuvre de la Commission de 1911, un retard dans la production des comptes. C'est pourquoi une extension de la période complémentaire au point de vue des régularisations doit comporter une compensation. Il apparaît, en conséquence, logique, de fixer au 30 avril et au 30 juin les dates de clôture des mandatements et des régularisations. Le délai de trois mois accordé présentement au trésorier-payeur pour l'envoi du compte de gestion (première partie,

période complémentaire) pourrait en effet être réduit à deux, la première partie étant moins importante que la deuxième, et les seules opérations à partir du 30 avril ne concernant plus que des régularisations.

L'arrêt des paiements au 30 avril réduirait la période commune aux deux exercices que l'on considère comme étant celle où les abus se produisent. Il est d'ailleurs assez difficile de commettre des fausses imputations dans les régularisations, les mandats de régularisation étant appuyés des ordres de paiement et des pièces justificatives, et de telles irrégularités pouvant être aisément révélées au juge des comptes.

L'existence d'un délai propre aux régularisations serait en somme logique, les régularisations, tant celles des agences spéciales que des opérations effectuées dans la métropole, constituant les principaux obstacles à toute réduction de la durée de l'exercice financier. Certes, la Cour des comptes ne serait pas plus tôt en possession des comptes des comptables, mais il n'y a point que cet argument à faire valoir, et l'on peut rechercher des perfectionnements au système actuel en dehors de cette considération.

L'article 271 du décret de 1912 et les arrêtés interministériels du 10 février 1913 fixent des délais de clôture extrêmement courts, pour les paiements dans les circonscriptions éloignées du chef-lieu et pour ceux hors de la colonie. On ne cesse point pour cela d'émettre des ordres de paiement ou de payer, mais on le fait au titre des exercices clos. En limitant, au 30 juin seulement, les régularisations, on rend possible l'adoption de dates plus éloignées, on diminue les dépenses d'exercices clos, on contribue à donner à l'exercice sa physionomie exacte. Sans doute, on cesse dès avril de payer au chef-lieu ou dans les centres voisins, on peut craindre ainsi de perdre d'un côté ce que l'on gagne de l'autre, mais plus l'on s'éloigne des faits qui engendrent les paiements, plus ceux-ci deviennent rares. Les mois de mars et d'avril, qui suivent la cessation au 28 février des travaux imputables à l'exercice venant à expiration, ont une particulière importance, surtout dans les localités distantes du centre de la colonie, où l'arti-

cle 271 du décret de 1912 ne rend aucune opération possible.

Dans la métropole, tout particulièrement, on paie beaucoup en mars et avril, au titre des exercices clos, c'est-à-dire sur la provision de l'exercice courant, des dépenses dues à l'exercice expirant. Ce sont des frais de transport du quatrième trimestre de l'année précédente, des fournitures qui n'ont pu être décomptées qu'après des essais de vérification ayant d'autant retardé la réception... Il y a donc intérêt à y accroître la période complémentaire.

Mais on peut aller plus loin et supprimer dans la métropole toute date de clôture. En effet, l'ordre de paiement ne constitue qu'une opération provisoire, encore que le paiement soit parfaitement définitif. Si l'on veut bien faire abstraction des prescriptions de l'arrêté interministériel du 10 février 1913, on remarquera que l'exercice d'imputation — en entendant par là seulement l'exercice auquel la dépense est imputable, et qui est également celui du paiement, afin de le distinguer de l'exercice clos de même date — ne résulte pas de l'inscription qui en est faite sur l'ordre de paiement, mais des pièces justificatives. Même présentement, on pourrait concevoir des ordres de paiement émis et payés en mars et même en avril et parvenant à la colonie avant le 31 mai, date actuelle de la clôture, ce qui est possible pour certaines colonies. Et cependant ils ne seront pas régularisés au titre de l'exercice d'imputation, en conséquence de l'arrêté interministériel du 10 février 1913 et des textes antérieurs, figureront parmi les restes à payer et seront en fin de compte régularisés comme dépenses d'exercices clos. Or, on peut très bien admettre que l'exercice d'imputation ne soit pas indiqué sur les ordres de paiement. L'administration locale, selon leur date d'arrivée, les classera dans les dépenses de l'exercice venant à expiration ou dans les dépenses d'exercices clos et libellera en conséquence les mandats de régularisation. On objectera que c'est donner à la colonie la possibilité d'alléger un exercice au détriment de l'autre. Les ordres de paiement, accompagnés des pièces justificatives, sont adressés par le Caissier-payeur central du Trésor public au trésorier-payeur. L'article 255 ajoute :

« Le comptable est chargé de poursuivre, auprès de l'autorité supérieure de la colonie, le mandatement des dépenses sur les crédits du service local.

« Lorsque le mandatement de ces dépenses ne peut avoir lieu avant la clôture de l'exercice auquel elles s'appliquent, il est effectué à titre de dépenses d'exercices clos. »

La situation ne serait donc point changée. Non régularisées, ces dépenses doivent figurer, théoriquement, dans l'état des restes à payer de l'exercice. Mais pour certaines colonies, proches de la métropole, il en résulterait la possibilité de régulariser un plus grand nombre d'opérations que sous le régime de l'arrêté interministériel du 10 février 1913.

Cette manière de faire ne peut être appliquée qu'autant que la provision cesse d'être constituée par exercice. Comme la provision supporte tous les paiements de l'exercice jusqu'au dernier février et ceux des exercices clos jusqu'au 31 décembre, on peut dire que toutes les dépenses lui sont imputées, tout au moins les dépenses normales — des provisions spéciales étant prévues pour les dépenses extraordinaires (arrêté interministériel du 6 août 1892). Supprimer l'affectation à un exercice de la provision serait une simplification. Il n'y aurait plus lieu de se préoccuper du reversement du reliquat au 30 avril, ce qui ne fait qu'une opération de plus sur le compte-courant de la colonie à la Caisse centrale. Il suffirait seulement de veiller à l'existence au compte-courant d'un solde créditeur.

On fera valoir que la spécialisation par exercice des provisions a pour but d'éviter des dépassements de crédits. En réalité, les dépenses effectuées dans la métropole ne le sont que sur l'ordre de la colonie, ou résultent de ses engagements et doivent toujours être payées, à moins qu'elles ne soient atteintes par la prescription. Même si la provision n'est pas affectée dans la métropole à un exercice, étant jusqu'à présent une opération budgétaire, elle doit nécessairement être fournie par l'un des exercices en cours ou par l'un des deux exercices existants durant la période de chevauchement. On peut seulement craindre que sans spécialisation par exercice, durant la période complémentaire, les dépenses

de l'exercice expirant soient payées par l'exercice en cours, créant ainsi des disponibilités apparentes dans l'exercice arrivant à la clôture permettant en définitive des dépassements, et ainsi d'éluder la procédure des crédits supplémentaires. Mais la provision n'est pas une somme exactement calculée selon les besoins. Elle est le plus souvent imputée au chapitre d'ordre, et, lors même que l'on opère réglementairement, elle fait l'objet de mandats délivrés « au nom du trésorier-payeur sur les différents chapitres *présumés devoir supporter* les dépenses à effectuer hors de la colonie qu'elles concernent » (arrêté interministériel du 6 août 1892, art. 2). N'étant qu'une approximation, il n'y aurait aucun inconvénient à décider, que jusqu'au dernier mars, par exemple, avec les dates de clôture actuelle, les provisions seraient supportées par l'exercice qui expire. Cela se conçoit d'autant plus aisément que, dans les premiers mois d'un exercice, les dépenses de matériel sont souvent peu importantes. Chaque exercice ne conserverait évidemment à sa charge que ses propres dépenses, et l'exercice créditeur serait remboursé de ses avances par un ordre de recette, tout comme présentement est réintégré le reliquat des provisions. Mais ce ne seraient que des écritures locales, sans répercussion aucune sur les opérations faites dans la métropole. Le Caissier-payeur central agirait comme un banquier quelconque.

On peut se demander si cette suppression des dates de clôture ne pourrait être appliquée aux agences spéciales. Elles font également des opérations provisoires et leur situation n'est pas sans analogie avec celle qui vient d'être examinée. Il en est pourtant différemment. A côté des agents spéciaux sont, en effet, les commandants de cercle ou les chefs de province ou tous autres qui émettent les ordres de paiement — à moins, ce qui arrive parfois, que l'agent spécial ne cumule les deux emplois, — et sont ce que l'article 272 du décret du 30 décembre 1912 dénomme : *délégataires de crédits*, sur lesquels le commentaire s'exprime en ces termes :

« On remarquera que le texte établit un parallèle entre les sous-ordonnateurs (1), qui émettent des mandats sur les crédits qui leur sont régulièrement ouverts, et les *délégataires de crédits* qui ont

simplement l'autorisation de dépenser jusqu'à concurrence d'une certaine somme. Ces agents, opérant pour le compte de l'ordonnateur et sous sa responsabilité, émettent seulement des ordres de paiement qui sont ensuite régularisés dans sa comptabilité. »

Les ordres de paiement émis dans la métropole ne sont que la conséquence des engagements de la colonie, tandis que les fonctionnaires des cercles possèdent l'initiative d'engager certaines catégories de dépenses dans des limites déterminées.

En résumé, on peut concevoir :

1^o Une période de régularisation se terminant au 30 juin, permettant une clôture plus tardive des opérations dans les circonscriptions éloignées du chef-lieu et dans la métropole. On peut d'ailleurs même, sous le régime actuel, imaginer un système de paiements en France sans préoccupation d'exercice ;

2^o La clôture des mandatements et des paiements au 30 avril, afin de permettre la production des comptes aux dates actuelles.

Ce ne sont d'ailleurs là, que des indications.

Les dérogations depuis 1912. — La guerre, en compliquant l'exécution des budgets et le règlement des comptes, n'a pas été favorable à une réduction de l'exercice. Des dérogations temporaires ont été apportées, dans la métropole, aux dates de clôture du budget de l'Etat. On les a étendues, dans une certaine mesure, au même budget aux colonies. On en a accordé aux budgets locaux (décret du 14 avril 1917, etc...).

Le décret du 29 décembre 1922, réorganisant les services financiers de l'A. O. F., a même dérogé d'une façon quasi permanente au décret du 30 décembre 1912 en faveur du budget général de l'A. O. F. :

« *Art. 5.* — Pour permettre de procéder en temps utile à la centralisation des recettes et des dépenses de l'exercice effectuées par les trésoriers-payeurs pour le compte du trésorier-général (budget général et budgets annexes), les délais de clôture indiqués

(1) Mais on dit aussi : les ordonnateurs sous-délégués, de même que l'on parle de crédits délégués et sous-délégués aux ordonnateurs secondaires et sous-ordonnateurs et de délégations de crédits. Le terme de délégués de crédits n'est d'ailleurs employé qu'exceptionnellement dans le décret de 1912.

par les art. 268 et 269 du décret du 30 décembre 1912 sont fixés respectivement aux 20 et 30 avril.

« Lorsque l'amélioration des moyens de communication le permettra, les dates susmentionnées pourront être ramenées par arrêté du gouverneur aux 20 et 30 mars.

« Les dates de clôture des mêmes opérations par l'ordonnateur et le trésorier-général à Dakar sont reportées aux 20 et 30 juin. »

Le décret a visé les articles 268 et 269 du décret du 30 décembre 1912. En réalité, les opérations effectuées par les trésoriers-payeurs pour le compte du trésorier général rentrent dans celles des localités éloignées de la résidence de l'ordonnateur et du comptable, spécialement prévues par l'article 271 et limitées aux 20 et dernier février.

L'A. O. F. possède encore le régime des agences spéciales. Toutefois, on ne peut attribuer à ce seul système la cause des délais réclamés pour le budget général, parce qu'il est assez difficile de transformer en sous-ordonnateurs du budget général tous les commandants de cercles de l'A. O. F., et que même avec une transformation des agences spéciales en préposats du Trésor, ou en percepteurs, on ne pourrait sans doute complètement renoncer à l'emploi des ordres de paiement. La centralisation et la régularisation des opérations effectuées dans chacune des colonies, tant en dépenses (exécution de travaux publics importants...) qu'en recettes (perception des droits de douane aux frontières maritimes et terrestres...), leur transmission à Dakar, demandent des délais considérables.

Encore que le vœu émis par la Commission de 1911 date de plus de quinze ans, et qu'il n'ait été en rien réalisé, au contraire, on ne saurait le condamner. On ne doit pas oublier que le but qui l'a inspiré conserve toute sa valeur et que les années troublées de la guerre et même de l'après-guerre ne pouvaient lui être favorables. Pour l'instant, il semble qu'il soit surtout opportun de mettre au point le système actuel. Le temps, par le développement normal des colonies, posera plus tard le problème sous un aspect différent, et permettra, après l'étape franchie par le décret de 1912, d'en accomplir vraisemblablement une nouvelle.



§ 2. LES AGENCES SPÉCIALES

« La Commission a formellement émis le vœu que les agences spéciales fussent supprimées aussi promptement que possible », déclare la circulaire d'envoi du 22 mars 1913.

Et elle énumère les inconvénients essentiels des agences spéciales.

« ... Le système des agences spéciales oblige la colonie à distribuer, sous forme d'avances ou de provisions, une part considérable de ses fonds disponibles, au risque de compromettre l'équilibre des comptes du service local dans les écritures du Trésor. D'autre part, les opérations de recette et de dépense ne sont effectuées qu'à titre provisoire par les agents spéciaux ; les régularisations, outre qu'elles exigent un double travail, entraînent parfois des lenteurs préjudiciables à la bonne marche du service. »

Les agences spéciales ont, depuis, fait l'objet en A. O. F., d'une circulaire du Gouverneur Général van Vollenhoven, du 25 août 1917 (1), qui constitue une étude de la question que l'on peut qualifier de définitive, et à laquelle on ne peut que renvoyer, tout y étant à retenir.

Il convient cependant de citer cet argument qui condamne les agences spéciales et dont la circulaire fait la démonstration complète :

« ... Quand j'aurai établi que, par le fait des agences spéciales, ni l'ordonnateur, ni le comptable ne peuvent savoir, si ce n'est par à peu près, la situation de leur budget, j'aurai établi, par voie de conséquence, que le contrôle est impossible. L'ordonnateur ne peut connaître sa situation que par sa comptabilité des dépenses engagées, à peine esquissée en ces pays. »

Et on ne peut dire que la situation ait beaucoup changé.

Les systèmes en vigueur. — Le plus généralement, et tel est le système en vigueur en Afrique, les agences spéciales adressent au bureau de finances du chef-lieu, les différentes pièces relatives aux opérations effectuées. Pour autant que ces pièces soient régulières, le rôle de l'agent spécial est terminé

(1) Journal Officiel A. O. F. 1917, page 480.

et toutes ses recettes et dépenses viennent s'inscrire à un compte-courant, tenu par le bureau de finances, et avec un certain décalage dans le temps, par le trésorier-payeur, du fait que ce dernier n'a connaissance des envois de l'agent que lorsqu'ils lui sont transmis par le bureau de finances, à l'appui des mandats ou ordres de recettes émis par l'ordonnateur : mandats de régularisation ou ordres de recettes en atténuation lorsqu'il s'agit du service local, ordres de recettes ou mandats de paiement quand il s'agit d'opérations extérieures au budget local.

Une méthode toute différente est utilisée au Laos. A la vérité, il s'agit tout simplement de la déviation d'une organisation primitivement conçue sur des bases logiques, mais devenue depuis d'une certaine complexité.

La note préliminaire à l'« Instruction à l'usage des gérants du compte-courant du Laos » du 1^{er} novembre 1916 contient en effet les directives suivantes relatives au système d'abord appliqué.

« Les gérants de compte-courant du Trésor... exercent les mêmes fonctions que les agents spéciaux visés à l'article 151 du décret du 30 décembre 1912, mais à la différence de ceux-ci, qui reçoivent des provisions par mandats du budget local, les gérants du compte-courant ont à leur disposition une caisse alimentée par des fonds généraux du Trésor, dans la limite fixée par l'arrêté du résident supérieur en date du 1^{er} mai 1915; comme conséquence de cette disposition, le trésorier-particulier du Laos centralise directement leurs opérations et poursuit lui-même, auprès du résident supérieur, la régularisation des bulletins provisoires de recette et des ordres de paiement délivrés dans les commissariats (provinces).

« Ce système a l'avantage de réduire les retards considérables dus à la difficulté des communications et à l'éloignement des postes et de placer les gérants du compte-courant sous la responsabilité du trésorier-particulier; il donne en partie satisfaction au désir de faire dépendre directement les comptables provisoires du trésorier-payeur, ainsi que les Ministres des Finances et des Colonies l'ont exprimé dans la lettre d'envoi du décret du 30 décembre 1912... »

Mais une circulaire locale du 31 octobre 1918, et l'application qui en a été faite, sont venues singulièrement bouleverser l'harmonie de cette conception.

Seules, en effet, selon les termes de la circulaire, les pièces concernant les dépenses de trésorerie sont adressées immédiatement au Trésor. C'est à l'agent spécial qu'il appartient de poursuivre la régularisation des opérations budgétaires auprès du résident supérieur... et parfois même cela s'est vu, pour certains budgets, auprès d'autres ordonnateurs. Ces dépenses en cours de régularisation, qui demeurent comprises dans l'encaisse des gérants sous une rubrique spéciale, dépassent, pour l'ensemble de la colonie, souvent plus de 1.000.000 de piastres. Le gérant du compte-courant, enfin en possession des mandats nécessaires, les expédie au trésorier-particulier.

Il est vrai que, dans cette méthode, le budget local n'a pas à faire l'avance des provisions consenties aux agences spéciales. Mais, en raison des navettes successives des pièces justificatives du gérant à l'ordonnateur, de l'ordonnateur au gérant, du gérant au trésorier, dans un pays où la durée des trajets se chiffre parfois par semaines, ce n'est que plusieurs mois après, que les dépenses du service local sont enfin inscrites dans les livres du trésorier particulier. Cette grave infériorité est encore accentuée par le relâchement de la surveillance des gérants, résultant du fait que les gérants ayant la responsabilité des régularisations, le trésorier particulier est conduit à s'en désintéresser, et que l'action du bureau de finances n'y supplée pas. Les comptes administratifs indiquent ainsi que tombent en exercice clos, pour la plus grande partie, du fait des gérances, parfois près du dixième des dépenses budgétaires.

Les diverses solutions. — La circulaire d'envoi du 22 mars 1913 a exprimé les desiderata du département des Finances concernant les agences spéciales.

« Vous ferez examiner s'il serait possible, comme le demande M. le Ministre des Finances, qu'en attendant que leur suppression complète puisse être envisagée, les agents spéciaux, au lieu de relever du personnel administratif de la colonie, dépendent directement du trésorier-payeur. »

Cependant, la Commission de 1911 a marqué plus que de la tolérance à l'égard des agences spéciales. Elle en a tempo-

rairement certes, mais tout de même, consacré l'existence et réglementé le fonctionnement.

« Sans doute, indique la même circulaire, le fonctionnement de ces organismes, purement administratifs, est évidemment nécessaire, au début de notre occupation, dans les colonies nouvelles, où il n'est pas possible d'installer dans les postes éloignés, encore insuffisamment outillés, des caisses du Trésor, gérées par des comptables réguliers, ce qui pourrait entraîner d'ailleurs des dépenses considérables. »

Autrement dit, la Commission de 1911 n'apercevait, comme unique remède, que le remplacement des agences spéciales par des comptables du Trésor. C'est là une solution que les difficultés de recrutement, les nécessités budgétaires peuvent encore longtemps retarder.

L'organisation, résultant de l'instruction du 1^{er} novembre 1916 du Laos, avant que des modifications ne fussent venues en fausser complètement le caractère, et précédemment examinée, constituait cependant une amélioration notable sur le système des agences spéciales. Sans doute, elle ne supprimait pas les régularisations, mais elle en atténuait sensiblement la durée, du fait même qu'elles étaient poursuivies par le trésorier particulier. On peut certes objecter que cette conception n'est nullement prévue par le décret du 30 décembre 1912, et qu'une telle instruction émanant d'une autorité locale a une valeur réglementaire discutable. Mais là n'est pas la question, et si le procédé a quelque valeur, rien n'empêche de prendre les textes nécessaires.

Les gérants peuvent relever directement du trésorier particulier, et le fait qu'ils paient généralement sur ordre de paiement n'est pas un obstacle, en maintenant la responsabilité de l'administration.

La circulaire du Gouverneur Général van Vollenhoven, du 25 août 1917, préconise l'institution de comptables du Trésor dans les centres les plus importants de chaque colonie, près desquels des sous-ordonnateurs régulariseraient les opérations des agences spéciales. Ainsi seraient considérablement hâtées les régularisations, par la diminution des délais concernant les rectifications et par une division rationnelle du travail.

Les pays de l'Union indochinoise, à l'exception du Laos, ont ce que, dans les textes locaux, on appelle des percepteurs, agents de l'ordre administratif placés sous la direction technique des trésoriers-payeurs, en quelque sorte des préposés du Trésor. Les administrateurs constitués en sous-ordonnateurs du budget local ont donc qualité pour émettre des mandats budgétaires. A la vérité, cette organisation, en partie antérieure au décret du 30 décembre 1912 et perfectionnée depuis, n'est réglée que par des actes de l'autorité locale, quoique constituant une exception aux dispositions du décret financier de 1912.

Un décret du 27 mars 1909 a autorisé la création de postes de préposés du Trésor à Madagascar, confiés à des agents du cadre local des services civils, relevant du trésorier-payeur et non astreints à un cautionnement. (1) Les chefs de provinces ont été institués sous-ordonnateurs (arrêté du gouverneur général du 30 mai 1909).

Autant de méthodes qui, sous réserve, pour certaines, d'une mise au point, permettent d'éviter la plus grande partie et même la totalité des inconvénients des agences spéciales que le Gouverneur Général van Vollenhoven condamnait ainsi dans sa circulaire de 1917 :

« Je leur veux beaucoup de mal parce qu'elles en font beaucoup. Elles enveloppent d'épaisses ténèbres la question des budgets locaux et, en matière financière, l'obscurité est complice de toutes les irrégularités. »

Mais l'incompétence des agents spéciaux, et tout autant, celle des administrateurs, devant le nouveau rôle qu'on voudrait leur confier, n'a cessé d'être objecté.

S'il est vrai que les agents spéciaux ne font, le plus souvent, que des opérations provisoires, leurs paiements sont cependant définitifs. Et ils ne bornent point leur rôle au budget local, mais encore prêtent leur concours au budget général, au budget colonial, aux opérations de trésorerie.

Les pièces justificatives à l'appui d'un ordre de paiement ou d'un mandat demeurent les mêmes. La différence entre

(1) Il subsiste cependant, dans les subdivisions de provinces, des agences spéciales, dont les opérations sont régularisées au chef-lieu de chaque province.

l'ordre de paiement et le mandat réside essentiellement dans l'imputation au chapitre, dans la limite des crédits délégués. Il est difficile d'admettre que, dans une province où l'on peut établir les ordres de paiement et les pièces justificatives, on ne puisse fournir un mandat et tenir la simple comptabilité des sous-ordonnateurs. Cette comptabilité, des commandants de cercle la tiennent pour certains crédits qui leur sont accordés (travaux, etc...) et ce sont eux que vise principalement l'article 272 du décret du 30 décembre 1912, lorsqu'il parle des « titulaires des délégations de crédits », ceux, dit le commentaire », qui ont simplement l'autorisation de dépenser jusqu'à concurrence d'une certaine somme », sans cependant pouvoir émettre de mandats.

« Et d'ailleurs, écrit le Gouverneur Général van Vollenhoven, dans la circulaire précitée, voici plus de dix ans que les administrateurs du Sénégal administrent en qualité de sous-ordonnateurs les crédits délégués. Je n'ai pas entendu dire que cette procédure donnât lieu à de graves mécomptes et je ne vois pas pourquoi les administrateurs des autres colonies seraient moins habiles que leurs collègues du Sénégal. »

Et il est d'autres exemples.

Le plus curieux peut-être de tout ceci, est que les instructions concernant les agences spéciales des différentes colonies possèdent toute la rigueur des règlements financiers (1) et on n'aperçoit vraiment pas, en confiant aux administrateurs les fonctions de sous-ordonnateurs du budget local et en

(1) Instructions 14 juin 1912. (Côte d'Ivoire):

« Je poserai d'abord en principe absolu que vous ne devrez jamais transgresser :

« 1^o Que le commandant de cercle, ordonnateur provisoire, représentant en l'espèce le gouverneur, autorise par sa signature les versements à la caisse de l'agent spécial et les paiements faits par ce dernier.

« En d'autres termes, qu'aucune somme ne doit entrer dans la caisse ou sortir de la caisse de l'agent spécial sans la signature du commandant du cercle ou, en son absence, du fonctionnaire qui le remplace.

« 2^o Qu'il est interdit à l'agent spécial de signer aucune pièce de dépense ou ordre de versement ».

Instructions du 23 janvier 1922 (Guinée):

« Les fonctions d'agent spécial sont incompatibles avec celles d'administrateur.

« L'agent spécial peut refuser le paiement... lorsque le paiement doit provoquer un dépassement sur les sommes portées dans les autorisations trimestrielles de dépenses qui lui ont été notifiées...

« L'agent spécial peut être rendu responsable des erreurs matérielles dans les décomptes produits ainsi que dans l'absence ou l'insuffisance des justifi-

plaçant les agents spéciaux sous l'autorité du trésorier-payeur, quel doit être le bouleversement redouté.

Modifications à la réglementation du décret de 1921. — La circulaire d'envoi du décret de 1912 indique les mesures restrictives prises par la Commission de 1911 à l'encontre des agences spéciales :

« ... En attendant la suppression des agences spéciales, il était utile d'apporter immédiatement des remèdes aux abus dont elles ont été l'occasion. C'est dans ce but que le décret en limite les encaisses et exige l'autorisation du Ministre des Finances et des Colonies pour leur création. »

Les dispositions du décret financier n'ont d'ailleurs pas toujours été observées.

Mais certains actes cités au début de cet ouvrage sont venus modifier les maxima imposés au montant des encaisses des agences spéciales.

C'est d'abord évidemment une conséquence de la dévalorisation de l'unité monétaire. Toutefois, c'est également pour tenir compte des difficultés de transport réellement considérables dans certaines régions primitives, ainsi que l'indique le rapport de présentation du décret du 13 août 1925 portant augmentation du chiffre des avances à consentir aux agents spéciaux dans les colonies.

L'importance des encaisses ne fait toutefois qu'accroître l'inconvénient indiqué précédemment, de compromettre l'équilibre des comptes du service local dans les écritures du Trésor.

Malgré les nombreuses solutions possibles, les exemples donnés par plusieurs colonies, la question des agences spéciales n'est cependant point encore complètement résolue. Les perturbations de la guerre y sont, sans aucun doute, pour beaucoup.

cations exigibles... En conséquence, il a le droit de se refuser à procéder aux opérations correspondantes. (Articles 6, 9, 13) ».

Règlement des agences spéciales. — Haut-Sénégal-Niger, 18 février 1918 (Soudan, Haute-Volta).

« Le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptables détermine les relations de l'agent spécial avec le commandant de cercle et précise leurs attributions respectives... (Art. 7) ».

CONCLUSION

Le décret sur le service financier de 1855 a vécu vingt-sept ans, celui de 1882 sur le régime financier, trente ans. En 1896, c'est-à-dire quatorze ans après la parution de ce dernier, on avait réuni une Commission pour en effectuer la révision. Le décret du 30 décembre 1912 a quinze ans d'existence. On n'envisage pas encore d'y opérer des bouleversements profonds.

La période de guerre ne pouvait être — tout au moins, en général, — propice à l'adoption de mesures qui, pour se révéler efficaces, doivent être mûrement étudiées. Pareillement, on ne pouvait songer à aborder les grands problèmes qui avaient si fort agité la commission de 1896 et même celle de 1911, et dont les vœux exprimés par cette dernière, manifestent encore l'importance.

Aussi, le bilan des réformes réalisées depuis 1913 est-il assez réduit.

Des vœux de la Commission de 1911, le temps a conduit à écarter certains, à peu près définitivement. Quelques-uns ont été réalisés, d'autres demeurent à l'étude.

On a, depuis la publication du décret de 1912, déconcentré et décentralisé, industrialisé, adapté la réglementation au mouvement économique, renforcé le contrôle, mais tout cela, légèrement, par petites retouches, et non par grandes innovations ; et malgré cependant un gros effort de mise en valeur des colonies, un mouvement économique d'une certaine ampleur, une évolution marquée des pays et des populations.

Mais doit-on regretter de n'avoir pas à enregistrer de plus vastes modifications ?

La stabilité des règlements est peut-être la première condi-

tion de leur bon rendement. Les bien connaître, est indispensable pour les bien manier, et cela exige du temps, aux colonies, où les fonctions de l'administration sont moins étroitement spécialisées que dans la métropole. Il n'est pas moins utile pour les améliorations futures de partir de bases suffisamment éprouvées. L'application méthodique du principe de l'autonomie financière que l'on n'a cessé de poursuivre, particulièrement depuis la guerre, est sans doute préférable à un nouveau texte, et la mise au point de l'organisme financier vaut peut-être mieux que des changements trop brusques. La longévité d'une disposition peut être tout simplement la preuve de son excellente élaboration.

À côté de la théorie, il y a d'ailleurs la pratique ; l'usage assouplit parfois la rigidité des textes, la jurisprudence adapte les règles inflexibles, et ces transformations, pour être moins visibles, n'en sont pas moins tout aussi intéressantes. Il en a été indiqué plus d'une au cours de cet ouvrage.

Mais toutes ces vérités n'ont rien d'absolu. Et, le cas échéant, le mouvement ne doit pas plus effrayer que l'immobilité, pourvu que l'un et l'autre, parfaitement raisonnés, aient des causes convaincantes.

Il ne saurait être question de répéter, à nouveau, les grandes lignes de l'évolution présente du régime financier des colonies. Elles ont été indiquées dès le premier chapitre, elles ont été reproduites comme titres des principales divisions de ce volume.

En réalité, ce livre ne comporte pas de conclusion. Il a paru tout aussi simple de montrer dès le commencement, où l'on voulait aller, que d'attendre d'être arrivé, pour désigner le but.

Les modifications apportées au décret de 1912 sont, en général, trop proches pour que l'on puisse prononcer sur elles, des jugements définitifs. Néanmoins, au cours des nombreux problèmes examinés, des solutions ont été souvent esquissées, des réformes préconisées. Ce serait leur donner une valeur qu'elles ne comportent certainement pas que de les énumérer à la fin de cette étude.

Après avoir noté le sens de l'évolution actuelle, ou plus

exactement, de l'évolution récente du régime financier des colonies, la véritable conclusion devrait être de déterminer succinctement l'orientation de l'évolution future. Mais, les extrapolations, si dangereuses lorsqu'on demeure dans des domaines qui ont quelque apparence de rigueur scientifique, le sont encore davantage ici. La prédominance croissante de la matière financière, dans la vie de la métropole comme dans celle des colonies, la soumet à trop de répercussions économiques, sociales et politiques, pour qu'il soit possible de se hasarder sur ce terrain mouvant.

VU ET APPROUVÉ :

VU :

Le 5 juillet 1927.

Le Doyen,

Le Président de Thèse,

H. BERTHÉLEMY.

RENÉ MAUNIER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	1
PREMIÈRE PARTIE : ÉTUDE SYNTHÉTIQUE	
CHAPITRE PREMIER. — EXAMEN SYNTHÉTIQUE DES PRINCIPALES MODIFICATIONS AU DÉCRET DU 30 DÉCEMBRE 1912	9
Autonomie financière	9
Déconcentration	11
Décentralisation	14
Adaptation au mouvement économique	17
Industrialisation des pouvoirs publics	18
Mise au point de l'organisme financier	19
Adaptation aux fluctuations du franc	22
Renforcement du contrôle	23
Résumé	24
CHAPITRE II. — REMARQUES EN MATIÈRE FINANCIÈRE	26
Du régime législatif des colonies.....	26
L'approbation des textes à conséquences financières	30
Le pouvoir hiérarchique en matière financière	33
Le contrôle administratif en matière financière	36
Des pouvoirs des Gouverneurs généraux	41
Le Gouverneur en Conseil.....	42
Le contrôle préventif et la décentralisation. L'approbation des budgets	44
L'approbation des comptes définitifs.....	49
DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDE ANALYTIQUE	
TITRE PREMIER	
Les réformes de déconcentration et de décentralisation	
CHAPITRE PREMIER. — LES FONDS SECRETS	55
§ 1. <i>Par quelle catégorie d'actes doivent être réglementés les fonds secrets</i>	55
§ 2. <i>Réglementation antérieure à la circulaire d'envoi du décret de 1912</i>	57
§ 3. <i>La circulaire d'envoi du 22 mars 1913 et les textes postérieurs</i>	58
Evolution restrictive	60
Conservation des comptabilités	62
Le régime nouveau de l'A. O. F. et de l'A. E. F.	62

CHAPITRE II. — LES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE	64
§ 1. <i>La proposition de loi du 11 mars 1915</i>	65
§ 2. <i>La loi du 28 novembre 1916 sur l'organisation des conseils généraux</i>	69
L'article 57	70
L'article 66	72
L'article 25 de la loi du 18 juillet 1892	74
§ 3. <i>Dispositions diverses</i>	75
Spécialisation des recettes	75
L'article 8 de la loi des douzièmes du 31 mars 1919	77
La loi du 15 juillet 1920	77
Autres dispositions	78
§ 4. <i>Décentralisation en matière de finances municipales</i>	80
La loi du 4 janvier 1920	81
§ 5. <i>Les articles 115 et 116 de la loi de finances du 31 juillet 1920</i> ..	84
Genèse	84
L'article 115	90
L'article 116	94
Conclusion	97
CHAPITRE III. — LES BUDGETS	99
§ 1. <i>Les budgets annexes</i>	99
Créations récentes	99
Les budgets annexes et les exploitations industrielles	104
§ 2. <i>L'article 68</i>	105
La nomenclature-type des budgets locaux	105
Le chapitre des dépenses d'ordre	109
Envoi des projets de budgets au Département	117
§ 3. <i>Modification de l'article 69</i>	119
CHAPITRE IV. — TAXES ET CONTRIBUTIONS LOCALES	123
§ 1. <i>Les réformes concernant les taxes et contributions des colonies à conseils généraux</i>	123
Origine	123
L'article 10 de la loi des crédits collectifs du 30 mars 1916 (les tarifs)	126
L'article 11 de la loi des douzièmes du 30 juin 1917 (le mode d'assiette et les règles de perception)	132
L'article 55, § B et C, de la loi de finances du 29 juin 1918 (mise au point)	135
Tableau de l'évolution	139
§ 2. <i>L'octroi de mer</i>	141
§ 3. <i>La réforme du décret du 4 décembre 1920 relativement aux impôts du Sénégal</i>	145
Les inconvénients du système de 1912	147
Le système du décret de 1920	150

§ 4. <i>Avis et jurisprudence en matière de taxes et contributions.</i>	151
Matières ne rentrant pas dans les taxes et contributions	152
Nature des droits	153
Pouvoirs des différentes autorités	153
Mode d'assiette	155
Distinction des impôts indirects et des autres taxes et contributions dans les colonies groupées	156
Procédure	156
CHAPITRE V. — LES DÉPENSES OBLIGATOIRES	157
§ 1. <i>Les dépenses obligatoires des colonies à conseils généraux.</i>	157
Vue d'ensemble	157
Application de la loi de 1900 sur les dépenses obligatoires à la Nouvelle-Calédonie	161
Mise à exécution des budgets locaux des colonies à conseils généraux provisoirement arrêtés en conseil privé	163
§ 2. <i>La réforme des dépenses obligatoires de 1918</i>	164
La proposition de loi du 11 mars 1915	164
Elaboration de l'article 55 A de la loi du 29 juin 1918	166
Examen de l'article 55 A de la loi du 29 juin 1918	170
Evolution des dépenses obligatoires dans les colonies d'Amérique et à la Réunion	173
§ 3. <i>La suppression du conseil général du Sénégal</i>	174
Causes financières de la réforme du décret du 4 décembre 1920	174
Distinction des conseils généraux et coloniaux	178
§ 4. <i>Les dépenses obligatoires des colonies non pourvues de conseils généraux</i>	179
Colonies à conseils coloniaux	179
Autres colonies	182
§ 5. <i>Virements de crédits</i>	183
Virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre dans les colonies non pourvues d'assemblées délibérantes	183
Virements de crédits à l'intérieur d'un même chapitre dans les colonies à conseils généraux ou à conseils coloniaux	184
CHAPITRE VI. — LES EMPRUNTS	189
§ 1. <i>L'article 87 relatif aux emprunts</i>	189
Les emprunts déguisés	190
Les comptes-courants débiteurs	192
Prêts entre colonies	196
§ 2. <i>La loi du 2 mars 1919 sur l'établissement des voies ferrées.</i>	197
Historique	197
Examen de la loi	201
CHAPITRE VII. — LES MARCHÉS	204
L'article 211	204
L'article 212	206
Passation des marchés	208

TITRE II

Adaptation au mouvement économique
Fonds de réserve et de prévoyance des budgets locaux

CHAPITRE PREMIER. — LE RÔLE DES CAISSES DE RÉSERVE D'APRÈS

LE DÉCRET FINANCIER DE 1912	213
§ 1. <i>Rôle des caisses de réserve sous les régimes antérieurs</i>	213
§ 2. <i>Rôle des caisses de réserve selon le décret financier de 1912.</i>	214
Les besoins courants	215
Les insuffisances de recettes	218
Les événements imprévus et les programmes de travaux.	219
Autres rôles	221
Résumé.....	222
§ 3. <i>Légalité de l'institution par décret des caisses de réserve dans les colonies à sénatus-consulte</i>	223

CHAPITRE II — LES FONDS DISPONIBLES DE LA CAISSE DE RÉSERVE. 226

§ 1. <i>Le maximum des fonds de réserve (régime antérieur au décret de 1912)</i>	226
§ 2 <i>Les fonds disponibles</i>	228
Rôle du minimum des fonds disponibles	228
Le minimum des caisses de réserve des colonies à sénatus-consulte, Art. 115 de la loi de finances du 31 juillet 1920.	229
Variations du minimum des fonds disponibles.....	230
Les variations du minimum des fonds disponibles des colonies à sénatus-consulte.....	232
Caractère absolu du minimum des fonds disponibles	234
§ 3. <i>Le compte « Service local s/c de fonds »</i>	235
Le compte-courant du Trésor à la Banque de la Guadeloupe	239
Le compte-courant du Trésor à la Banque de l'Indochine.	241
Comptes-courants divers	246

CHAPITRE III. — L'ARTICLE 261

Section I. — Les placements

§ 1. <i>Les placements en valeurs</i>	248
Régimes antérieurs au décret de 1912	248
Régime du décret de 1912	249
Emprunts non garantis par l'Etat.....	250
Emprunts garantis par l'Etat.....	252
Modifications à l'article 261	254
Emprunts non garantis par l'Etat et non cotés à la Bourse de Paris.....	254
Bons émis par les colonies sur leur caisse	256
§ 2. <i>Le portefeuille des fonds de réserve</i>	257
Composition du portefeuille des caisses de réserve	257

Titres nominatifs ou titres au porteur des caisses de réserve	259
Titres nominatifs et titres au porteur des obligations des emprunts coloniaux	262
Le trésorier-payeur dépositaire des valeurs de la colonie ..	265
§ 3. <i>Placements et emplois divers envisagés</i>	266
Placements de fonds de la caisse de réserve dans des banques purement privées.....	266
Placements des fonds libres des budgets locaux non compris dans la caisse de réserve	267
Versements à la caisse de réserve de reliquats d'emprunts et placements des fonds libres des budgets spéciaux d'emprunts.....	270
Immobilisation des fonds de la caisse de réserve. Garantie d'émissions diverses.....	271
Section II. — Les prêts aux communes et aux particuliers	
§ 1. <i>Interprétation de la disposition prohibitive de prêts sur la caisse de réserve</i>	272
§ 2. <i>Les prêts aux communes</i>	273
§ 3. <i>Prêts aux particuliers</i>	275
Exemples antérieurs au décret de 1912	275
Dérogations à l'article 261. Les prêts aux particuliers à Madagascar	275
Prêts conformes au règlement financier	277
L'aide aux entreprises particulières en Indochine après la guerre.....	280
§ 4. <i>La situation actuelle</i>	284
Le nouvel article 261 et la prohibition des prêts aux communes, établissements publics et particuliers.....	284
Section III. — Les prêts aux colonies	
§ 1. <i>Les formes juridiques de l'aide entre colonies</i>	287
§ 2. <i>La souscription aux bons émis par les colonies sur leur caisse</i>	288
§ 3. <i>Prêts aux colonies sur les caisses de réserve</i>	290
Avances des colonies de l'A. O. F. au budget général de l'A. O. F.	290
Tentative d'emprunt en 1922-1923 de Tahiti à la caisse de réserve du budget général de l'Indochine	292
L'avance de l'Indochine aux Nouvelles-Hébrides (décret du 20 octobre 1924).	294
§ 4. <i>Le nouvel article 261. Décret du 20 octobre 1924</i>	298
Section IV. — L'article 261 et les pouvoirs des conseils généraux	
L'article 261 est-il opposable aux conseils généraux dans les colonies à sénatus-consulte ?.....	299

6 Les conseils généraux ont-ils à se prononcer sur les placements et réalisations?..... - Les prêts aux particuliers et aux communes et les conseils généraux - Les prêts entre colonies et les conseils généraux - Résumé.....	300 304 304 306
CHAPITRE IV. — VERSEMENTS, PRÉLÈVEMENTS, RÉALISATIONS..	307
Section I. — Versements et prélèvements	
§ 1. <i>Les versements</i>	307
§ 2. <i>Les prélèvements</i>	310
Le régime du décret de 1912	310
Le régime des colonies à conseils généraux et l'article 116 de la loi du 31 juillet 1920	310
Les prélèvements d'extrême urgence.....	312
Section II. — Les réalisations	
§ 1. <i>La procédure des réalisations</i>	313
Les limites des réalisations	313
Vente (et achat) des titres de rente des caisses de réserve des colonies groupées en gouvernements généraux	314
Réalisation (et achat) des titres de la caisse de réserve par l'intermédiaire du trésorier-payeur et du département des Finances	316
§ 2. <i>Les difficultés des réalisations et les palliatifs</i>	318
Réalisations des titres des caisses de réserve	318
Difficultés rencontrées par la Côte des Somalis pour la réalisation de ses rentes	318
Prêts sur titres de la caisse de réserve	320
Prêts sur titres émis par la colonie	323
Autres procédés pour remédier aux difficultés de réalisation des titres de la caisse de réserve	325
Situation des banques coloniales d'émission au point de vue des emprunts des colonies.....	325
CHAPITRE V. — LES COMPTES DE LA CAISSE DE RÉSERVE	329
§ 1. <i>Le relevé des comptes de la caisse de réserve</i>	329
Contexture du relevé des comptes de la caisse de réserve annexé au décret de 1912	329
Relations du compte définitif de l'exercice et de la situation du fonds de réserve produite à l'appui	330
Situation d'un fonds de réserve adaptée à l'exercice.....	331
Les engagements et les créances du fonds de réserve....	332
Etablissement de la situation annexée au compte de l'exercice	336
La valeur réelle du portefeuille	337
§ 2. <i>Les prêts et les inscriptions budgétaires</i> , ...	341

CHAPITRE VI. — REMARQUES CONCERNANT LES CAISSES DE RÉSERVE	345
La division des fonds de la caisse de réserve	345
Formalités concernant les fonds de la caisse de réserve ..	350

TITRE III

L'industrialisation des pouvoirs publics

CHAPITRE PREMIER. — FONDS DE ROULEMENT SPÉCIAL ET RÉSERVES DES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES DU SERVICE LOCAL ...	357
§ 1. <i>Fonds de roulement</i>	358
Constitution	358
Comptabilité	359
§ 2. <i>Réserves</i>	363
Nature et constitution	363
Comptes	365
§ 3. <i>Rapports de la caisse de réserve du budget local et des fonds et réserves des exploitations industrielles</i>	369
§ 4. <i>L'évolution des fonds et réserves et les budgets annexes</i>	372
Les services autonomes.....	372
Constitution de fonds et réserves pour chaque réseau...	373
L'exemple métropolitain	374

CHAPITRE II. — PAIEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES ET ACQUITTEMENT DES REDEVABLES PAR CHÈQUES ET VIREMENTS DE BANQUE	379
§ 1. <i>Les différents décrets comportant l'intervention des banques d'émission dans les colonies</i>	379
Le paiement des dépenses publiques	379
Textes antérieurs à 1927	380
Textes de 1927	385
L'acquittement des redevables	386
Les règlements entre le Trésor et les banques d'émission.	387
§ 2. <i>Le décret du 28 octobre 1922 (Madagascar)</i>	389
§ 3. <i>Le décret du 30 juin 1921 (Agence économique de l'Indochine).</i>	393

TITRE IV

Le renforcement du contrôle

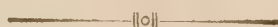
CHAPITRE PREMIER. — CONTRÔLE PARLEMENTAIRE. LES ARTICLES 161, 162, 163, 166 DE LA LOI DE FINANCES DU 30 JUIN 1923.	397
Origine	397
Examen des articles	399
CHAPITRE II. — CONTRÔLE JUDICIAIRE	404
Les amendes aux comptables	404

Régime du décret de 1912	404
Réformes récentes	406
Procédure d'application	411

TROISIÈME PARTIE

VŒUX DE LA COMMISSION DE RÉVISION DU RÉGIME FINANCIER DES COLONIES, DE 1911

CHAPITRE PREMIER. — VŒUX ÉCARTÉS	417
§ 1. <i>Substitution du système de l'année financière à celui de l'exercice.</i>	417
Position du problème	417
Les avantages	418
Les inconvénients	421
Conclusion	427
§ 2. <i>Création d'un corps d'ordonnateurs</i>	428
Cumul des fonctions de gouverneur et d'ordonnateur	429
Un nouveau corps de fonctionnaires subalternes est-il nécessaire?	432
CHAPITRE II. — VŒUX RÉALISÉS	435
§ 1. <i>Changement de la date de clôture de la gestion des trésoriers-payeurs.</i>	435
§ 2. <i>Suppression de l'obligation pour les redevables du visa des récépissés</i>	438
CHAPITRE III. — VŒUX À L'ÉTUDE	442
§ 1. <i>Réduction de la durée de l'exercice financier</i>	442
Retards dus à l'exécution des services du matériel	443
Retards provenant des agences spéciales	445
Retards imputables aux opérations effectuées dans la métropole	446
Comparaison des dates de clôture du budget de l'Etat dans la métropole et des budgets locaux aux colonies...	448
Les dérogations depuis 1912	454
§ 2. <i>Les agences spéciales</i>	456
Le système en vigueur	456
Les diverses solutions	458
Modifications à la réglementation du décret de 1912	462
CONCLUSION	463



ROCHEFORT-SUR-MER
IMPRIMERIE A. THOYON-THÈZE
100-10-1927